



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
CURSO DE CIÊNCIAS SOCIAIS

Rudney Daniel Bitencourt

**Os efeitos das mudanças de governo no Orçamento  
Participativo do município de Biguaçu/SC – 2001/2014**

Trabalho apresentado ao Curso de  
Graduação em Ciências Sociais da  
Universidade Federal de Santa  
Catarina como parte dos requisitos  
para a obtenção do título de  
bacharel em Ciências Sociais.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup> Dra.  
Lígia Helena Hahn Lüchmann

Florianópolis/SC  
2015

## Ficha de identificação

Bitencourt, Rudney Daniel

Os efeitos das mudanças de governo no Orçamento Participativo do município de Biguaçu/SC – 2001/2014. / Rudney Daniel Bitencourt; orientadora, Doutora Lúgia Helena Hahn Lüchmann – Florianópolis, SC, 2015. 74 Páginas.

Trabalho de Conclusão de Curso - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas.

Inclui referências

1. Orçamento Participativo. 2. Desenho Institucional. 3. Compromisso Governamental. 4. Transição de Governo. I. Lüchmann, Lúgia Helena Hahn. II. Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas.

Rudney Daniel Bitencourt

**Os efeitos das mudanças de governo no Orçamento  
Participativo do município de Biguaçu/SC – 2001/2014**

Este trabalho de conclusão de curso foi julgado adequado para a obtenção do Título de “Bacharel em Ciências Sociais” e aprovado em sua forma final pelo Programa de Graduação em Ciências Sociais. Florianópolis, 08 de dezembro de 2015.

Jeremy Paul Jean Loup Deturche

Prof. Dr.

Coordenador do Curso

**Banca Examinadora:**

Lígia Helena Hahn Lüchmann

Prof.<sup>a</sup> Dra.

Orientadora

Universidade Federal de Santa Catarina

Erni José Seibel

Prof. Dr.

Universidade Federal de Santa Catarina

Julian Borba

Prof. Dr.

Universidade Federal de Santa Catarina

## AGRADECIMENTOS

Aos professores que me proporcionaram a formação durante toda a minha trajetória, principalmente os da Universidade Federal de Santa Catarina que, direta ou indiretamente, contribuíram com este trabalho. Em especial aos professores Julian Borba, Erni José Seibel e Lígia Helena Hahn Lüchmann que durante suas pesquisas no OP de Biguaçu me despertaram a conhecer o mundo das ciências sociais.

Aos amigos, não vou citar nomes - pois poderei esquecer de alguém -, por terem me motivado nos momentos difíceis e ajudado, de alguma forma, para a minha permanência na universidade.

Não posso esquecer de agradecer a vivência que tive com os Conselheiros, Delegados, Associações, Membros da Equipe do OP e da Prefeitura de Biguaçu, com os quais aprendi muito e me tornei uma pessoa mais consciente.

À minha família que sempre esteve ao meu lado: a Rafaela e Thiago. Ao Gustavo, afilhado do coração. A Lily que esteve presente na reta final deste trabalho. Ao meu pai, Daniel, e minha mãe, Idalina – por seu amor e por sempre me aconselharem nas decisões mais difíceis da vida.

## RESUMO

O presente trabalho de conclusão de curso tem como objetivo descrever a experiência de Orçamento Participativo do município de Biguaçu, Estado de Santa Catarina, durante o período de 2001 a 2014, analisando os efeitos que as mudanças de governo e de gestão causaram neste programa. Foram levantados os momentos marcantes da trajetória do orçamento participativo de Biguaçu: implantação pelos partidos PT e PMDB; gestão apenas pelo PMDB; e a mudança de governo municipal, na qual os partidos de oposição - PP, DEM, PSDB, PPS, PDT, PV, PRP, PSB e PTB - passam a administrar o município. Em seguida foram utilizadas as variáveis: Desenho Institucional, Compromisso Governamental e Participação e *Empowerment*, para demonstrar o desempenho do OP em cada gestão.

Palavras-chave: 1. Orçamento Participativo. 2. Desenho Institucional. 3. Compromisso Governamental. 4. Transição de Governo.



## **ABSTRACT**

This course conclusion work aims to describe the participatory budgeting experience the city of Biguaçu, Santa Catarina State, during the period 2001-2014, analyzing the effects of changes in government and management have caused this program. The defining moments of the trajectory of the participatory budget Biguaçu were raised: implementation by the PT and PMDB parties; management only by the PMDB; and the change of municipal government in which the opposition parties - PP, DEM, PSDB, PPS, PDT, PV, PRP, PSB and PTB - begin to administer the municipality. Then the variables were used: Institutional Design, Government Commitment and Participation and Empowerment, to demonstrate the OP performance in each management.

Keyword: 1. Participatory budgeting. 2. Institutional Design. 3. Commitment Government. 4. Transitional Government.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AREANA – Aliança Renovadora Nacional  
COP – Conselho do Orçamento Participativo  
DEMO – Democratas  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IVS – Índice de Vulnerabilidade Social  
LOA – Lei Orçamentária Anual  
MDB – Movimento Democrático Brasileiro  
MNCS – Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade  
NPMS – Núcleo de Pesquisa em Movimentos Sociais  
ODM – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio  
ONG – Organização Não Governamental  
ONU – Organizações das Nações Unidas  
OP – Orçamento Participativo  
PAN – Partido dos Aposentados da Nação  
PAC – Plano de Aceleração do Crescimento  
PCdoB – Partido Comunista do Brasil  
PDT - Partido Democrático Brasileiro  
PFL – Partido da Frente Liberal  
PIB – Produto Interno Bruto  
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios  
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
PPB – Partido Progressista Brasileiro  
PP – Partido Progressista  
PPS – Partido Popular Socialista  
PR – Partido da República  
PRB – Partido Republicano Progressista  
PSB – Partido Socialista Brasileiro  
PSC – Partido Social Cristão  
PSDB – Partido da Social-Democracia Brasileira  
PT – Partido dos Trabalhadores  
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro  
PV – Partido Verde  
SC – Santa Catarina  
TRE/SC – Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina  
UAMBB – União das Associações de Moradores de Biguaçu  
USA – United States of America  
UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina



## LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Trajetória do OP de Biguaçu .....	16
Quadro 2: Resultado da eleição majoritária de Biguaçu em 1996.....	33
Quadro 3: Resultado da eleição majoritária de Biguaçu em 2000.....	35
Quadro 4: Resultado da eleição majoritária de Biguaçu em 2004.....	36
Quadro 5: Resultado da eleição majoritária de Biguaçu em 2008.....	38
Quadro 6: Resultado da eleição majoritária de Biguaçu em 2012.....	40
Quadro 7: Regiões do OP em 2001 e 2002. ....	43
Quadro 8: Critérios gerais para a priorização de obras.....	45
Quadro 9: Instâncias decisórias: período 2001 – 2002.....	46
Quadro 10: Regiões do OP em 2005. ....	47
Quadro 11: Ciclo do OP no período de 2003-2008. ....	49

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Crescimento populacional de Biguaçu – 1990 a 2010.....	32
Gráfico 2: Receita Corrente do Município de Biguaçu, evolução de 1999 a 2014.....	32
Gráfico 3: Cadeiras de vereadores ocupadas por partido político – 1996.....	34
Gráfico 4: Cadeiras de vereadores ocupadas por partido político – 2000.....	35
Gráfico 5: Cadeiras de vereadores ocupadas por partido político – 2004.....	37
Gráfico 6: Cadeiras de vereadores ocupadas por partido político – 2008.....	39
Gráfico 7: Cadeiras de vereadores ocupadas por partido político – 2012.....	41
Gráfico 8: Conselheiros e delegados no OP – período de 2001 – 2014.....	62

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Mapa do município de Biguaçu / Regiões Geográficas 2002.	44
Figura 2: Mapa do município de Biguaçu / Regiões Geográficas a partir de 2003.....	48



## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>15</b>
<b>CAPÍTULO 1</b>	
<b>1 PRESSUPOSTOS TEÓRICOS .....</b>	<b>19</b>
1.1 A DEMOCRACIA BRASILEIRA E O SURGIMENTO DAS PRÁTICAS PARTICIPATIVAS .....	21
1.2 SOBRE O OP .....	22
1.2.1 Características do OP .....	26
1.2.2 Como funcionam os OPs .....	28
<b>CAPÍTULO 2</b>	
<b>2 O MUNICÍPIO DE BIGUAÇU, ELEIÇÕES MUNICIPAIS E O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO .....</b>	<b>31</b>
2.1 CARACTERÍSTICAS DO MUNICÍPIO .....	31
2.1.1 Eleições de 1996 e o início do debate para implantação do OP .....	33
2.1.2 A eleição municipal de 2000 .....	34
2.1.3 A eleição municipal de 2004 .....	36
2.1.4 A eleição municipal de 2008 .....	37
2.1.5 A eleição municipal de 2012 .....	39
<b>CAPÍTULO 3</b>	
<b>3 DESENHO INSTITUCIONAL, COMPROMISSO GOVERNAMENTAL E PARTICIPAÇÃO E EMPOWERMENT .....</b>	<b>43</b>
3.1 DESENHO INSTITUCIONAL .....	43
3.1.1 Período de 2001 - 2002 .....	43
3.1.2 Período de 2003 - 2008 .....	47
3.1.3 Período de 2009 - 2012 .....	52
3.1.4 Período de 2012 - 2014 .....	54
3.2 COMPROMISSO GOVERNAMENTAL COM O OP .....	57
3.3 PARTICIPAÇÃO E <i>EMPOWERMENT</i> .....	60
<b>4 CONCLUSÃO .....</b>	<b>65</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>67</b>



## INTRODUÇÃO

A formação do Estado brasileiro passou por inúmeras transformações, sendo que a atual democracia contou com o amplo clamor popular e dos movimentos sociais, tendo como objetivo a luta contra as desigualdades sociais e para a redemocratização. “A participação ativa dos movimentos sociais também causou uma reformulação no sentido da cidadania em direção à ampliação dos direitos, trazendo à tona a participação e o questionamento dos espaços privados para tornarem-se públicos” (MOURA, 2009, p. 16).

Com a transição democrática, a Carta Magna de 1988 instituiu o Estado Democrático de Direito destacando a soberania e atribuindo o poder ao povo, contudo, qual o sentido da participação popular dentro do sistema democrático representativo? A nova organização política do país consolidou e inaugurou práticas participativas, possibilitando a ampliação de uma nova democracia. Os conselhos gestores de políticas públicas, conferências e planos diretores, são alguns exemplos, sendo que neste cenário ganha destaque as experiências de Orçamento Participativo (OP). Embora essas práticas sejam relativamente novas, muitos autores vêm reconhecendo as mesmas como instrumentais para a efetivação de uma nova democracia direta. Isso porque, principalmente os programas de OP, permitem o debate da demanda pública estatal, proporcionando oportunidade de aprendizagem, deliberação e influência na alocação dos recursos públicos (SOUZA, 2010).

Os projetos de OPs ganham destaque a partir de 1989, quando o Partido dos Trabalhadores é eleito para administrar a cidade de Porto Alegre, capital do Rio Grande do Sul. Com o sucesso da experiência, o programa passa a ser implantado em muitos municípios brasileiros, também se espalhando pela América Latina e para outros locais do mundo (LÜCHMANN, 2014). O OP vem sendo considerado como a principal ferramenta de controle e planejamento do orçamento público com bases democráticas.

Este trabalho de conclusão de curso descreve o programa de Orçamento Participativo instituído no município de Biguaçu/SC diante das diferentes administrações: Implantação do OP por meio da coligação "Compromisso com o Povo" (PMDB e PT) no período de 2001 – 2002; Coordenação apenas pelo PMDB, a partir de 2003 e com a coligação "Rumo ao desenvolvimento" (PMDB e PPS) no período de 2005 – 2008; Mudança de prefeito, quando a oposição assume a administração municipal, com a coligação "Acreditamos em Biguaçu" (PP, DEM, PSDB, PPS, PDT, PV, PRP, PSB e PTB), com a gestão do OP por

representantes do DEM e PPS, no período de 2009 – 2012; e finalmente a Continuação do OP, com reordenamento da agenda do programa pela coligação "Pra frente Biguaçu" (PP, DEM, PSDB, PPS, PDT, PV, PRP, PSC, PR e PRTB) no período 2013 – 2014.

**Quadro 1: Trajetória do OP de Biguaçu**

<b>PERÍODO</b>	<b>COLIGAÇÃO GOVERNO MUNICIPAL</b>	<b>GESTÃO DO OP</b>	<b>PRINCIPAL MUDANÇA</b>
2001 / 2002	PMDB e PT Compromisso com o Povo	PT e PMDB	Implantação do OP
2003 / 2008	PMDB e PPS (a partir de 2005) Rumo ao Desenvolvimento	PMDB	Coordenação do OP por apenas um partido, primeiras mudanças no desenho institucional
2009 / 2012	PP, PSDB, DEMO, PPS, PSB, PR, PV, PDT, PRP e PTB Acreditamos em Biguaçu	DEMO e PPS	Mudança de gestão municipal, continuação do OP pelos partidos de 'oposição'
2013 / 2014	PP, PSDB, DEMO, PPS, PSB, PR, PV, PDT, PRP e PTB Pra Frente Biguaçu	PP	Continuação do OP, reordenamento da agenda do programa

Fonte: Elaborado pelo autor (2015)

Em análise recente sobre os efeitos que as mudanças partidárias causam no Orçamento Participativo de Porto Alegre/RG, os autores Lúcio Rennó e Aílton Souza (2012) destacam que o OP é sensível a sigla partidária que está à frente do governo municipal, concluindo que:

Os resultados indicam grande sensibilidade do programa à agenda política do partido no governo. Juntando-se esse achado a literatura comparada sobre o OP, fica claro que o programa peca por uma baixa institucionalização, que tornaria seu funcionamento mais uniforme nas diferentes administrações (op. cit., 2012, p. 15)

Na abordagem sobre o desenho institucional do OP do município de Biguaçu, Nobre (2005) já salientava que as mudanças no modo de condução do programa prejudicavam o processo em sua totalidade.



Naquele momento, o estudo destacou que houve uma verticalização – pois passou a ser incorporada as “prioridades dos secretários”. É importante frisar que o OP no município de Biguaçu está institucionalizado por intermédio de Lei Municipal, Decreto, Estatuto e Regimento Interno. Mesmo com arranjo estrutural formalizado, o programa deste município mostra-se sensível às mudanças de governo, assim durante a execução deste trabalho tender-se-á a analisá-lo a partir da observação de Romão (2010):

A vinculação do orçamento participativo às vitórias políticas da “sociedade civil” frente ao “Estado autoritário” oblitera um elemento essencial do OP: o fato de que ele, como qualquer outra instância participativa, se relaciona decisivamente com a efetividade do poder político no âmbito municipal, articulado à capacidade estratégica de implementação do projeto político do governo e, sobretudo, do partido que o lidera. Assim, parece-nos que a importância dos “movimentos sociais” ou da “sociedade civil” nas experiências de orçamento participativo deve ser relativizada, em nome de um aumento das atenções dos pesquisadores às dinâmicas próprias da sociedade política, sintetizada nos governos e, sobretudo, nos partidos políticos. (ROMÃO, 2010, p. 95)

Como estratégia de pesquisa foram realizados encontros com a equipe executiva do OP aproveitando estes momentos para coletar dados. Como fontes secundárias foram utilizados os trabalhos e relatórios acadêmicos desenvolvidos a partir da experiência do OP do município de Biguaçu; as atas, leis municipais, estatuto, cadernos de investimentos; reportagens da imprensa, dados do IBGE e do TRE/SC.

O sucesso das experiências participativas, em especial as de OPs estão ancoradas em uma série de fatores ou variáveis. Portanto, durante este trabalho os dados levantados estão confrontados com categorias analíticas que demonstram um bom funcionamento de um programa de orçamento participativo, permitindo assim analisar o desempenho do OP de Biguaçu em cada período de gestão. Fedozzi (1997 & 2002), Lüchmann (2002 & 2008), Avritzer (2003), Wampler (2003), Souza (2010), Rennó e Souza (2012), cada um a seu modo, condicionam dimensões para o bom funcionamento dos experimentos de OPs, este trabalho se concentra em analisar o OP de Biguaçu a partir de três delas:

- Compromisso Político do Governo – diz respeito ao comprometimento que a administração municipal tem com o OP e sua vontade para o bom funcionamento do programa, medindo-se, entre outros, pela capacidade de investimentos técnico e político para a consolidação do projeto participativo;
- Desenho Institucional – constituído pelo conjunto de espaços e regras (espaços decisórios, critérios de alocação de recursos, leis, etc) que orientam o funcionamento do OP. Essas normativas devem ser estabelecidas com o objetivo de atender aos princípios da democracia participativa;
- Densidade da Sociedade Civil, Tradição Associativista e *empowerment* – os conceitos devem ser relacionados quando se analisa a experiência participativa. A tradição associativista do município é um forte indicador de sucesso, na medida em que uma comunidade bem organizada ‘teria em tese’ maior poder de mobilização e conseqüentemente a densidade da sociedade seria sólida o suficiente para representar a vontade da maioria. Além disto, o OP deve ter a capacidade de trazer pessoas que estão de fora das rodadas de reivindicações e incorporá-las ao processo, permitindo o ‘empoderamento’ desses novos indivíduos.

Embora elencados separadamente, os conceitos citados acima estão relacionados.





## CAPÍTULO 1

### 1 PRESSUPOSTOS TEÓRICOS

#### 1.1 A DEMOCRACIA BRASILEIRA E O SURGIMENTO DAS PRÁTICAS PARTICIPATIVAS

O sistema democrático brasileiro tem suas particularidades, neste sentido vem despertando o interesse de muitos pesquisadores, que tem como objetivo entender a dinâmica desta prática. É importante ressaltar que o Brasil retomou o processo democrático há três décadas. Diante disso, podemos afirmar que nossa democracia ainda é muito jovem. Para entender-se a difusão das experiências participativas no seio da democracia representativa devemos primeiramente nos voltar para a história nacional e também do Estado de Santa Catarina, não apenas para uma contextualização histórica, mas também para analisar o apelo popular por participação nas ações públicas e políticas.

Ao contrário de outros países da América Latina, o regime “burocrático-autoritário” implantado no Brasil a partir de 1964 não eliminou completamente as instituições básicas da democracia representativa. Durante 1964 – 1985, o sistema democrático brasileiro passou por inúmeras mudanças e transformações, a fim de estabelecer critérios legítimos de dominação por parte do governo militar. Em 1966, o Ato Institucional nº 2 criou o bipartidarismo, prática partidária que, imposta pelos militares, ‘favoreceu’ o agrupamento da oposição em um único bloco, o que futuramente veio a ser um grande problema do ponto de vista do governo (SILVA, 1999). Com o bipartidarismo, a opinião pública identificou uma maneira de combater o autoritarismo, sendo que em 1974, o Movimento Democrático Brasileiro - MDB ganhou força no cenário nacional, tornando-se o principal canal de manifestação popular (CARREIRÃO, 1990).

O período de 1974 – 1979 foi marcado pela abertura política lenta e gradual. Durante este período, o regime teve expostas as suas fragilidades: “a exposição das fragilidades em meio ao cenário de crise econômica e de legitimidade, constitui-se em oportunidade impar de construir uma oposição mais sistemática ao regime” (SILVA, 2010, p.

25). Frente às fragilidades do cenário político nacional, a ARENA<sup>1</sup> de Santa Catarina criou mecanismos para continuar no poder, mesmo com a possível derrocada do governo ditatorial. Dentre estas ações está a implementação do programa “Ação Comunitária”. Segundo Carreirão (1990, p. 98):

A ‘ação comunitária’ representou a tentativa do partido do governo de criar uma forma de institucionalizar as práticas de clientelismo e cooptação de lideranças comunitárias. Neste sentido, foram criados os Centros Sociais Urbanos (Centros Comunitários), estritamente vinculados à Secretaria do Desenvolvimento Social, que os controlava e tentava cooptar lideranças e movimentos comunitários, através da satisfação, em geral de forma parcelada e particularizada, das demandas das comunidades.

No entanto, muitas associações perseveraram diante deste programa de governo, e lutaram para ter autonomia na relação com o Estado e em manter as portas abertas para a obtenção de recursos e serviços, embora mantendo-se na informalidade (SILVA, 1999).

A estratégia de polarização das ações comunitárias nas camadas periféricas não foi apenas uma ação do governo arenista. A ala de oposição também buscou aproximar-se da população por intermédio de movimentos populares, instaurando programas participativos. Ganhando destaque nacional, o governo de Dirceu Carneiro (MDB), período 1974-1979, implantou inúmeras mudanças administrativas na cidade de Lajes/SC:

Lages desenvolve uma democracia participativa e uma economia ecológica... (A equipe da prefeitura) valorizou a pequena propriedade, incentivando a formação de cooperativas... No âmbito da rede escolar municipal, incentivou a participação dos pais de alunos nas escolas. Em lugar do individualismo, promoveu o comunitarismo social; em Lages quem não está organizado em associação, núcleo ou distrito, não tem acesso aos serviços e equipamentos coletivos... ...o ensino enfatiza o concreto, parte das ‘situações de vida’ e

---

<sup>1</sup> Aliança Renovadora Nacional, partido criando para subsidiar as ações políticas do regime militar.

realça o comunitário no lugar da competição...  
(TRAGTENBERG apud CARREIRÃO, 1990).

Neste cenário, identifica-se a discussão da participação popular nas ações políticas e governamentais em diferentes programas partidários. Diante dos ensaios de uma participação ativa, a população começa a vislumbrar uma nova dinâmica política. Assim, ainda durante o regime militar, alguns municípios brasileiros implantaram sistemas de participação popular, como o caso de Lages/SC, Velha/ES e Pelotas/RS. No entanto, as práticas participacionistas tiveram pouca visibilidade e vida curta devido às condições políticas do país.

A partir da década de 1980 o regime militar não suporta mais as pressões políticas e populares, que impulsionam o processo de redemocratização, possibilitando a abertura política e legitimando vários partidos de oposição. Num primeiro momento, a abertura partidária enfraqueceu o MDB, através de suas divisões internas que resultaram em vários outros partidos. Destaque para a formação do Partido dos Trabalhadores (PT) e do Partido Democrático Brasileiro (PDT). Posteriormente, toda a oposição vem a se unir em prol do projeto de implantação de uma democracia representativa, tendo como proposta imediata o fim do regime e o retorno das eleições diretas (SILVA, 2010).

Em Santa Catarina, ainda na década de 1980, o PMDB e outros partidos considerados ‘progressistas’ vencem as eleições municipais e, em alguns destes municípios, promovem “inovações institucionais”. Como exemplo, na capital Florianópolis, o governo do PMDB coloca como principal pauta de governo melhorar de forma democrática a relação entre governo e comunidade. Algumas práticas participativas são tomadas, com a realização de encontros e seminários para discutir as prioridades da população e dos bairros (NOBRE, 2005; COLAÇO, 1999).

Durante a remodelagem política do Estado brasileiro, os movimentos sociais começam a ganhar forma e força, como destaca Pires (2001):

A decadência do regime autoritário abriu terreno para a emergência dos “movimentos sociais urbanos”, incluindo aqueles movimentos orientados primariamente para fins de natureza valorativa e normativa, assim como movimentos reivindicatórios (associações de bairro e favela, movimentos pela melhoria do transporte de determinadas regiões), cujo objetivo era o desenvolvimento de uma estratégia junto ao Estado

visando melhorias urbanas (AZEVEDO; AVRITZER apud PIRES, 2001, p. 15).

Em 1988, a promulgação da Constituição Federal estabelece critérios e normas para a estabilidade democrática do país, “com novo pacto federativo, onde os estados e os municípios passaram a ser reconhecidos como entes federativos autônomos, seja na execução orçamentária, na arrecadação de impostos ou ainda na implementação de políticas públicas” (SILVA, 2010).

Com a atual Constituição difundem-se as práticas participativas, como é o caso dos conselhos gestores de políticas públicas (Educação, Saúde, Assistência Social, Direito da Criança e do Adolescente, Habitação, etc.), planos diretores e as experiências de Orçamento Participativo - OP (MOURA, 2009). Agora, o cidadão passa a ser ativo dentro de canais institucionais de participação, enxergando novas possibilidades de mudanças.

Diante da reivindicação de mais espaços de diálogo entre Estado e Sociedade Civil, os programas de OPs ganham destaque, pois estabelecem critérios participativos e neoinstitucionais para a aplicação de recursos públicos. Nestes programas participativos a população passa a ser o ator principal na escolha das prioridades de investimentos do município (LÜCHMANN, 2002).

## 1.2 SOBRE O OP

O modelo de OP mais significativo é o de Porto Alegre – capital do Rio Grande do Sul, cidade onde o programa teve início no ano de 1989 quando o Partido dos Trabalhadores, juntamente com outros partidos de esquerda, assumiram o comando do governo municipal. A Frente Popular tinha como líder Olívio Dutra – PT, e a gestão teve como objetivo popularizar as ações do governo. O OP de Porto Alegre não deve ser lembrado apenas por seu “pioneirismo, mas sim pela sua capacidade de expansão, renovação e continuidade ao longo do tempo” (LÜCHMANN, 2002, p. 95). A proposta de governo popular veio ao encontro dos anseios da população, pois em Porto Alegre a estrutura associativa comunitária é muito forte e rapidamente os espaços de participação do OP foram ocupados por associações, as quais assumem um papel importante de organização e mobilização (SILVA, 2003).

O Orçamento Participativo gesta-se, portanto na interação entre a sociedade civil e o Estado. Segundo Avritzer (2000b), “é bastante claro que



sem a contribuição decisiva da administração do Partido dos Trabalhadores na implementação da proposta ela não haveria se tornado realidade; mas é igualmente correto afirmar que a ausência do termo orçamento na proposta de governo do PT para a prefeitura de Porto Alegre demonstra que a identificação do tema orçamento foi obra do movimento comunitário” (LÜCHMANN, 2002, p. 107)

Com o passar do tempo, a experiência de Porto Alegre passa a ter grande visibilidade sendo que em 1995, na Segunda Conferência Mundial das Nações Unidas sobre Habitação Humana (Habitat II), o modelo porto-alegrense foi selecionado como uma das 40 melhores intervenções urbanas. Após, em 2001, com o reconhecimento da experiência participativa, a cidade de Porto Alegre foi escolhida para sediar o primeiro Fórum Social Mundial. A proposta do OP chamou atenção de instituições multilaterais de financiamento – a exemplo o Banco Mundial e o BID -, que passam a apoiá-lo e recomendá-lo (FEDOZZI, 2001, LÜCHMANN, 2002).

A idealização do OP também se difundiu no Estado de Santa Catarina. Durante 1993 – 1996, em Florianópolis o OP foi instituído na administração da Frente Popular<sup>2</sup>, liderada por Sérgio Grando - PPS, sendo o primeiro registro da experiência no Estado. “A principal análise realizada sobre o tema (Colaço, 1999, Colaço e Seibel, 2007) identificou que, apesar da inovação do OP no tocante à trajetória administrativa da cidade, tal experiência foi marcada por sérios limites” (BORBA; LÜCHMANN, 2007, p. 30).

De acordo com a pesquisa de Borba e Lüchmann (2007) é a partir de 2002 que as práticas de OP são difundidas por Santa Catarina<sup>3</sup>, tendo uma grande expansão em 2001 com o crescimento eleitoral do Partido dos Trabalhadores (PT), passando a aparecer em 18 cidades, entre elas, o município de Biguaçu.

Lüchmann (2002) caracteriza o programa de OP como um exemplo inovador diante do conjunto de experiências participativas, não só pelo aumento do número de participantes, mas também pela extensão

---

<sup>2</sup> Coligação dos partidos PPS-PT-PDT-PSB-PCdoB-PSDB-PV-PC vencedora nas eleições de 1992 em Florianópolis.

<sup>3</sup> Para uma análise da disseminação das experiências de OP por Santa Catarina observar o livro Orçamento Participativo: uma análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina (2007).

ou pluralização dos grupos e sujeitos envolvidos, ou ainda, por conseguir renovar a pauta de demandas.

No que diz respeito a sua expansão, a bibliografia destaca três estágios de disseminação do OP: primeiro entre 1989 e 1997 – considerado o período de experimentação, tendo como sede as cidades de Porto Alegre no Brasil e de Santo André e Montevideu no Uruguai; segundo momento - entre 1997 e 2000 - com o programa em mais de 130 municípios brasileiros; e terceiro do ano 2000 em diante, designando como período de expansão no Brasil, na América Latina e com adaptações em cidades da Europa e África (CABBANNES apud SOUZA, 2010).

Em estudo recente, Lüchmann (2014) destacou a existência de 353 municípios brasileiros com OP. No plano internacional, o número em 2010 era entre 795 e 1.469 experiências de OPs em todos os continentes do mundo.

### 1.2.1 Características do OP

O OP vem constituindo-se numa importante “inovação na gestão pública”, rompendo com práticas tradicionais, como o clientelismo e o patrimonialismo, em especial pelo caráter universalista e racionalizador presente nas suas regras de funcionamento (FEDOZZI, 1997 & 2001). O OP também vem impactando os padrões atitudinais e comportamentais dos participantes, vindo a produzir algum tipo de aprendizado político (FEDOZZI, 2002; LÜCHMANN, 2008; BORBA e RIBEIRO, 2011). O OP mostra-se como um processo de ‘múltiplas dimensões’ (BAIERLE apud LÜCHMANN, 2002), produzindo prática de discussão, definição de prioridades orçamentárias e debate de problemas locais e globais que envolvem interesses distintos, atores e arenas e/ou espaços públicos e sociais. Além disto, o OP tem sua particularidade dentro da perspectiva de institucionalização de políticas públicas, pois a agenda do programa traz como prerrogativa a auto-regulação<sup>4</sup> e a co-gestão<sup>5</sup>, portanto o seu funcionamento está ancorado nas diretrizes estabelecidas por seus participantes.

---

<sup>4</sup> O OP baseia-se no princípio da auto-regulação soberana, ou seja a participação envolve um conjunto de regras que são definidas pelos próprios participantes (AVRITZER, 2003, p. 14).

<sup>5</sup> (O OP) Sendo uma política de co-gestão, envolve a participação do governo e da sociedade civil de maneira geral (LÜCHMANN, 2002, p. 182).

Avritzer (2003) apresenta o OP como uma forma de rebalancear a tensão entre a democracia representativa e a democracia participativa baseada em quatro elementos:

1. A soberania é cedida a um conjunto de assembleias regionais e temáticas que operam a partir de critérios de universalidade participativa... todos os membros da assembleia com igual poder de deliberação;
2. O OP implica a reintrodução de elementos de participação local, tais como as assembleias regionais, e de elementos de delegação, tais como os conselhos, a nível municipal, representando, portanto, uma combinação dos métodos da tradição de democracia participativa.
3. O OP baseia-se no princípio da auto-regulação soberana, ou seja a participação envolve um conjunto de regras que são definidas pelos próprios participantes;
4. [...] tentativa de reversão das prioridades de distribuição de recursos públicos a nível local... ..determinação de prioridades orçamentárias que privilegia os setores mais carentes da população (op. cit. p. 14-15)

Historicamente, o orçamento público vem sendo utilizado como moeda de troca e de barganha na relação entre o Executivo e Legislativo. Os programas de OPs vêm mudando significativamente esta realidade política dos municípios que implementam o programa, pois a população passa a identificar a sua importância no processo democrático e de escolha de prioridades de investimentos (LÜCHMANN, 2002 & 2014; SOUZA, 2011). Esses modelos neoinstitucionais de participação e controle social são fruto do resultado de manifestações, conflitos e críticas ao caráter limitado do modelo democrático liberal (LÜCHMANN, 2002).

Dentre as variadas definições de OP, Souza (2010) elencou as mais importantes:

- ✓ Estrutura e processo comunitário de participação baseados em princípios como cidadania, participação no governo com investimentos e recursos alocados de acordo com critérios estabelecidos e definidos coletivamente (Santos, 1998)
- ✓ Construção institucional inovadora que oferece aos cidadãos a oportunidade de se envolverem

diretamente nas questões públicas e participarem da tomada de decisão (Wampler, 2007);

✓ Denominação comum atribuída a processos de participação da população bastante diferenciados no que diz respeito às suas atribuições (deliberativo ou consultivo), à sua abrangência (envolvimento ou não dos conselhos setoriais do município no seu processo deliberativo), no que respeita ao montante de recursos que administra e aos seus mecanismos de deliberação, entre outros aspectos (Lyra, 2007) (SOUZA, 2010, p. 30)

As práticas de OPs são diversificadas, sendo que cada município/Estado utiliza uma metodologia própria. Tendo em vista essa diversidade, Sintomer; Herzberg; Röcher apud Lüchmann (2014) condicionam um conjunto de critérios mínimos ou requisitos necessários para identificar um programa de OP:

(I) A dimensão financeira e/ou orçamentária deve ser discutida: o orçamento participativo lida com recursos escassos;

(II) O nível municipal deve estar envolvido ou, então pelo menos, um distrito (descentralizado) com órgão representativo eleito e algum poder na administração pública (o âmbito de bairro não é suficiente);

(III) O processo deve ser recorrente (uma única reunião ou um referendo sobre questões financeiras não são exemplos de orçamento participativo);

(IV) O processo deve incluir alguma forma de deliberação pública no âmbito de encontros/fóruns específicos (a abertura de reuniões administrativas ou instâncias representativas clássicas para cidadãos comuns não é orçamento participativo);

(V) Deve haver algum grau de prestação de contas com relação aos resultados (LÜCHMANN, 2014, p. 175).

### 1.2.2 Como funcionam os OPs

Em sua maioria, os programas de OP seguem requisitos básicos para a montagem da peça orçamentária do ano seguinte, determinando um percentual de recursos do orçamento geral para a discussão nas instâncias do OP. A discussão para os investidos dos recursos passa por um conjunto

de reuniões, ou ciclos, nos quais a população deverá ser mobilizada para participar ou delegar representantes. Em geral o ciclo de OP segue o rito de reuniões denominadas: Assembleias Comunitárias, Assembleias Regionais e Assembleias Temáticas. Em alguns modelos existe os Fóruns de Delegados e/ou Temáticos. O município deve contar com o Conselho Municipal de Orçamento Participativo (COP) – formado por representantes de cada região e/ou comunidade, contando ainda com representantes do Governo Municipal. Após discussão com a população, a peça orçamentária aprovada pelo COP deve ser encaminhada ao Poder Executivo que encaminhará para a Câmara de Vereadores. Ao longo do processo e durante a execução de obras e serviços, o COP e os Fóruns têm o dever de fiscalizar as etapas, bem como a devida aplicação dos recursos. (AVRITZER, 2003; SOUZA, 2010; SILVA, 2014).



## CAPÍTULO 2

### 2 O MUNICÍPIO DE BIGUAÇU, ELEIÇÕES MUNICIPAIS E O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

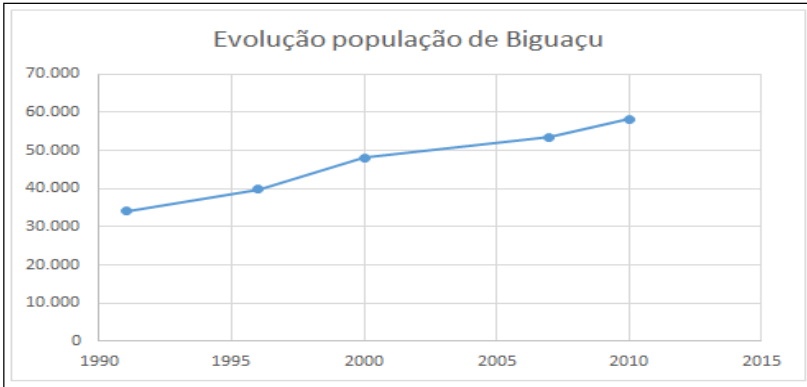
#### 2.1 CARACTERÍSTICAS DO MUNICÍPIO<sup>6</sup>

O município de Biguaçu está localizado na mesorregião da grande Florianópolis. Sua origem começa com a fundação da Vila de São Miguel da Terra Firme em 1748, sendo emancipado no ano de 1833, desmembrado da capital do estado Desterro (hoje Florianópolis). Em 1886 sua sede é transferida para a recém criada Vila de Biguaçu. Num primeiro momento, sua colonização ocorre por imigrantes açorianos, posteriormente incorporando habitantes de origem alemã, italiana, libanesa, africana e holandesa. A população de São Miguel e de Biguaçu, em sua grande maioria, era da religião Católica, sendo que normalmente os moradores se reuniam aos domingos nas capelas e igrejas para celebrarem as missas.

A vida cultural de Biguaçu é muito vinculada à de Florianópolis e de São José, em função da proximidade com estes municípios. Portanto, há a ausência significativa de atividades e equipamentos culturais, como teatros ou salas de cinema. Entretanto, não se pode negar o acesso da população em virtude das proximidades com a capital do Estado e de outras cidades de grande porte. Existe na cidade três jornais, um de circulação quinzenal: Folha Barriga Verde; um de circulação semanal: Notícias de Biguaçu; e um jornal com circulação diária: Biguaçu em Foco.

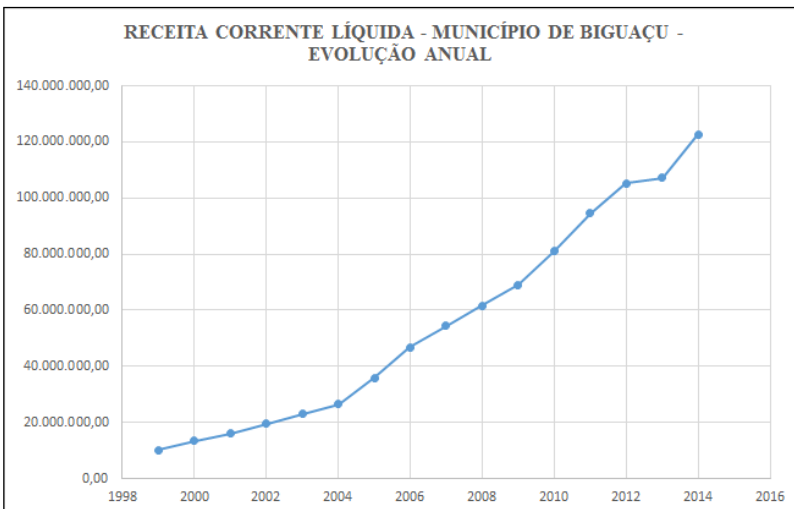
---

<sup>6</sup> Fontes: Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/>>, <<http://www.bigua.sc.gov.br/>> e <<http://www.cmb.sc.gov.br/>>. Acesso em ago. 2015.

**Gráfico 1: Crescimento populacional de Biguaçu – 1990 a 2010**

Fonte: IBGE (2015).

Segundo banco de dados do IBGE, Biguaçu apresentou, durante a década de 1990, um crescimento médio anual de 3,8%, passando a ter uma população de 34.634 habitantes em 1991, 48.007 no ano de 2000 e 58.238 em 2010. O IBGE calcula uma estimativa de 63.440 moradores para o ano de 2014.

**Gráfico 2: Receita Corrente do Município de Biguaçu, evolução de 1999 a 2014**

Fonte: TCE/SC (2015).



O município vem mantendo crescimento em sua arrecadação, sendo que nos últimos anos o aumento foi significativo em função de transferência de recursos do Governo do Estado e principalmente pelo Governo Federal, através do Plano de Aceleração do Crescimento – PAC. No caso do município de Biguaçu, em sua grande maioria, as obras financiadas com recursos do governo federal e estadual via convênios, não passam/ram por deliberação e/ou aprovação no OP, embora muitas delas sejam elencadas nas assembleias comunitárias do OP.

### 2.1.1 Eleições de 1996 e o início do debate para a implantação do OP

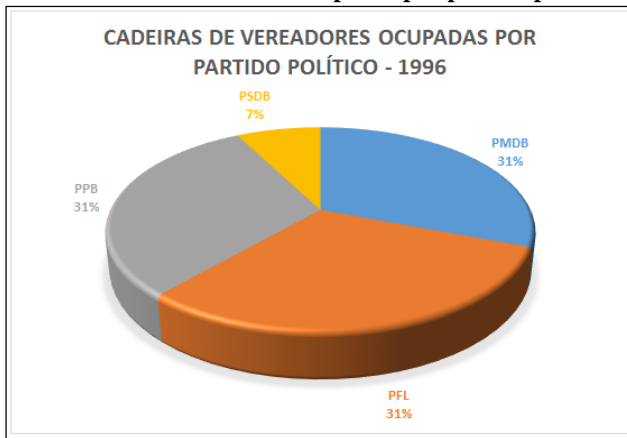
A discussão para a implantação do programa participativo no município de Biguaçu iniciou-se em 1996, quando a Câmara de Vereadores aprovou e o prefeito municipal Sadi Peixoto (PMDB) sancionou a Lei Ordinária nº 1071/96 que instituía o *‘sistema de Orçamento Participativo no município de Biguaçu com obrigatoriedade de executá-la a partir de 1998’*. De acordo com Borba e Lüchmann (2007), as experiências de OP eram pouco difundidas em Santa Catarina neste período, no entanto, a capital, Florianópolis, coloca em prática a política participacionista. Talvez isso tenha motivado o meio político para a criação da lei em Biguaçu, pois os municípios são próximos. Vale ressaltar que o PT não fazia parte da administração municipal e nem tinha cadeira na Câmara de Vereadores. No entanto, o Partido dos Trabalhadores colocava em 1996 pela primeira vez nome à disputa majoritária no município.

**Quadro 2: Resultado da eleição majoritária em 1996**

<b>PARTIDO</b>	<b>COLIGAÇÃO</b>	<b>CANDIDATO</b>	<b>VOTOS</b>
PPB	PDT / PFL / PPB / PSC União por Biguaçu	Arlindo Correa	10.903
PMDB	PMDB / PSDB Biguaçu para o Futuro	Ivo Delagnelo	6.673
PT	PT	João José dos Santos	1.486

Fonte: TCE/SC (1996).

A corrida eleitoral de 1996 contou com três candidatos, tendo como vencedora da eleição a coligação “União por Biguaçu”. Tendo à frente Arlindo Correa (PPB – atual PP), no governo do PPB, “o projeto lei do OP é arquivado e deixa de ser executado durante toda a gestão 1997-2000” (NOBRE, 2005, p. 30).

**Gráfico 3: Cadeiras de vereadores ocupadas por partido político – 1996**

Fonte: TCE/SC (1996). Elaborado pelo autor (2015).

Na composição da Câmara de Vereadores, a coligação “União por Biguaçu” consegue grande maioria, passando a contar com oito cadeiras – quatro do PFL e quatro do PPB. A oposição fica isolada com cinco vagas – quatro para o PMDB e uma para o PSDB e, aos poucos vai perdendo integrantes. O PSDB passa a apoiar o governo e três integrantes do PMDB mudam de sigla partidária<sup>7</sup>, passando a integrar a base governista. Entretanto, na Câmara de Vereadores, o líder da oposição e o vereador mais votado no pleito de 1996, Vilmar Astrogildo “Tuta” de Souza, começa a ganhar espaço com sua articulação política, principalmente com partidos tidos como de esquerda e com lideranças comunitárias.

### 2.1.2 A eleição municipal de 2000

Após o período de inércia, a ideia do OP volta a ser discutida no município de Biguaçu, durante o processo eleitoral de 2000. Os dois partidos - PMDB e PT -, derrotados no pleito anterior unem forças e fecham acordo, trazendo como proposta de campanha a participação popular na gestão municipal.

<sup>7</sup> A lei de fidelidade partidária só é iniciada em 2007, neste período era permitida a mudança de sigla partidária.

O OP foi um compromisso assumido no momento da coligação do PMDB com o PT. Na época da coligação, inclusive, foi escrito o que se chamou de compromisso de coligação, onde estava prescrito estes espaços de participação, democracia e transparência, nominalmente chamado do Orçamento Participativo (Ex-Coordenadora do OP de Biguaçu em entrevista realizada em outubro de 2004 por NOBRE, 2005, p. 30)

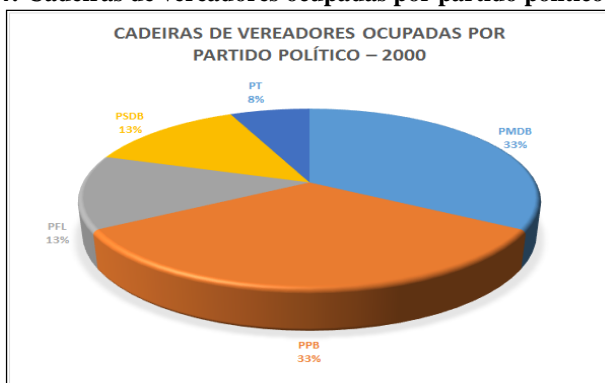
**Quadro 3: Resultado da eleição majoritária de Biguaçu em 2000**

PARTIDO	COLIGAÇÃO	CANDIDATO	VOTOS
PMDB	PMDB / PT Compromisso com o Povo	Vilmar Astrogildo de Souza	12.435
PPB	PPB / PFL / PSDB / PTB / PSC / PAN Força Biguaçu	José Castelo Deschamps	10.258

Fonte: TCE/SC (2000).

A corrida eleitoral de 2000 foi muito disputada, sendo que o empresário José Castelo Dechamps conseguiu coligar-se com maior número de partidos e trazia como proposta a continuação do governo de seu correligionário. No entanto, quem teve êxito na eleição foi a coligação “Compromisso com o Povo” com a bandeira da participação e transparência nas ações de governo.

**Gráfico 4: Cadeiras de vereadores ocupadas por partido político – 2000.**



Fonte: TCE/SC (2000). Elaborado pelo autor (2015).

A formação da Câmara de Vereadores de 2000 contava com mais integrantes da oposição ao governo eleito, somando-se nove opositores – cinco do PPB, dois do PSDB e dois do PFL – sendo que esta grande diferença na composição da Câmara se tornará um grande desafio ao governo. O prefeito eleito encontra dificuldades para a aprovação de projetos e as contas municipais são rejeitadas. A bancada governista, composta por cinco cadeiras do PMDB e uma do PT, não consegue sustentar o governo.

A coligação entre o PMDB e o PT não dura muito tempo. No final de 2002 acontece o rompimento, quando o PT abandona todos os cargos comissionados de que dispunha na administração municipal e passa a assumir papel de oposição ao governo peemedebista, inclusive no legislativo, onde passa a agir isoladamente.

### 2.1.3 A eleição municipal de 2004

O PMDB coloca o OP como a principal política pública do município, inclusive usando como bandeira para a reeleição municipal de 2004. Esta eleição contou com a participação de quatro coligações.

**Quadro 4: Resultado da eleição majoritária de Biguaçu em 2004.**

<b>PARTIDO</b>	<b>COLIGAÇÃO</b>	<b>CANDIDATO</b>	<b>VOTOS</b>
PMDB	PMDB / PPS Rumo ao Desenvolvimento	Vilmar Astrogildo Tuta de Souza	16.843
PFL (atual DEMO)	PFL / PP Muito Mais por Biguaçu	Sandro Roberto Andretti	3.704
PSDB	PSDB / PTB Biguaçu Mudar e Crescer	Pedro Joaquim Cardoso	3.333
PT	PT / PCdoB / PSB	Leila Andréia Severo Martins	2.664

Fonte: TCE/SC (2004).

A eleição de 2004 foi marcada pelo número de concorrentes que pleiteavam a assumir a chefia do executivo, colocando fim à polarização na disputa do poder. Mesmo com o grande número de participantes no pleito, o candidato da situação vence a disputa com uma diferença considerável, atingindo 63% dos votos válidos. Na pesquisa de Silva (2010) percebe-se que o OP contribuiu para a reeleição do PMDB, pois segundo o autor, “mesmo que o OP não seja um fator determinante para o sucesso eleitoral do candidato Tuta, ele pode ter sido um fator contributivo por ter trazido mudanças substanciais na vida do município

e por ter levado a administração pública para mais próximo da população” (op. cit., p. 65).

**Gráfico 5: Cadeiras de vereadores ocupadas por partido político – 2004**



Fonte: TCE/SC (2004). Elaborado pelo autor (2015).

No pleito de 2000, o número de cadeiras na Câmara de Vereadores foi reduzido, passando de 15 para 10 representantes. Naquele momento o PT e o PFL não conseguem atingir o coeficiente eleitoral, o PSDB e o PP garantem três cadeiras cada, e o PMDB atinge o número de quatro posições. Novamente o governo não consegue sustentabilidade na câmara municipal.

#### 2.1.4 A eleição municipal de 2008

Desde 1996 o OP vem sendo incorporado no debate eleitoral do município, mas é a partir de 2008 que o programa passa a integrar a agenda dos partidos políticos da cidade.

Na corrida eleitoral de 2008 ocorre novamente a aglutinação da ‘oposição’ em um único bloco, contando com os partidos DEM, PDT, PP, PPS, PRP, PSB, PSDB, PTB e PV, que incorpora em seu discurso a continuidade do OP, propondo algumas mudanças no programa. A oposição traz novamente como candidato o empresário José Castelo Deschamps que já havia concorrido a eleição majoritária em 2000.

Na ‘situação’, a escolha do sucessor do governo demora muito tempo, sendo que nas prévias eleitorais o partido conta com dois concorrentes: Alessandro Garbelotto e Anselmo João da Silva. Garbelotto

é o escolhido pelo diretório do partido, e a partir disso o perdedor abandona a sigla e filia-se ao PT. Durante o pleito, o PMDB teve grande desgaste já que o prefeito Tuta renuncia ao mandato para concorrer a vereador, causando um grande descontentamento no partido e na população. Esses dois episódios contribuíram para o declínio eleitoral do partido governista.

O candidato peemedebista, Alessandro Garbelotto - ex-secretário de saúde do governo, incorpora novamente no *slogan* de campanha a participação popular: “Acreditar em Biguaçu é continuar governando com o povo”, nominata referenciada ao OP.

**Quadro 5: Resultado da eleição majoritária de Biguaçu em 2008.**

<b>PARTIDO</b>	<b>COLIGAÇÃO</b>	<b>CANDIDATO</b>	<b>VOTOS</b>
PP	DEM, PDT, PP, PPS, PRP, PSB, PSDB, PTB e PV Acreditamos em Biguaçu	José Castelo Deschamps	17.526
PMDB	PMDB / PR Acreditar em Biguaçu é Continuar a Governar com o Povo	Alessandro Garbelotto	13.221

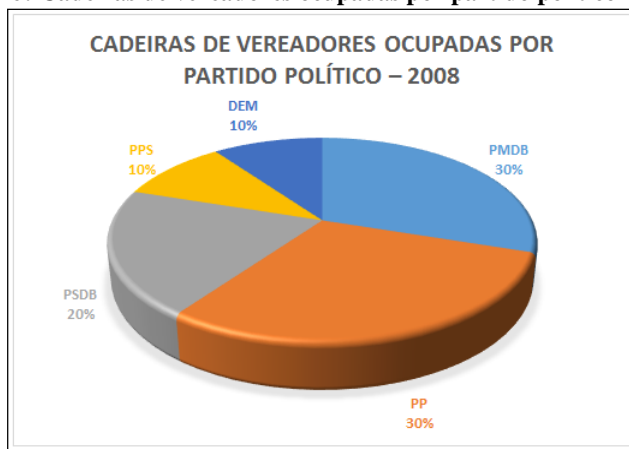
Fonte: TCE/SC (20084).

A disputa resultou na derrota do PMDB que já estava há 8 anos no governo. O candidato da situação, Alessandro Garbelotto, obteve 43% dos votos, já o candidato da oposição José Castelo Deschamps (PP) sai vencedor do pleito com 57% dos votos.

O governo do PP não encontra dificuldades políticas na cidade, pois consegue grande maioria na câmara municipal. A principal agenda de investimento se tornou a construção do Hospital Regional e a implantação da Macrodrenagem, propostas que não passam pela discussão e/ou aprovação no OP.

A continuidade do OP, antes vista com otimismo, agora passa a sofrer ameaça, já que esse programa passa a ter um papel secundário na cidade. Os partidos de oposição não esboçam nenhuma tentativa de mobilização popular em prol do OP.

**Gráfico 6: Cadeiras de vereadores ocupadas por partido político – 2008.**



Fonte: TCE/SC (2008). Elaborado pelo autor (2015).

Em 2008 há uma reformulação na composição da câmara de Biguaçu: o PMDB perde duas vagas e o PSDB perde uma; o PP mantém suas cadeiras; e dois novos partidos passam a compor o legislativo municipal – PPS e DEM (antigo PFL).

Com relação ao OP, nesta eleição o ex-coordenador, André, é o segundo mais votado no município, com 1558 votos. Para o sucesso eleitoral, o candidato utilizou na campanha e como nome na urna o slogan ‘André do Orçamento Participativo’. O ex-prefeito Tuta, também soma expressiva votação, atingindo 2282 votos.

### 2.1.5 A eleição municipal de 2012

Na eleição municipal de 2012, o PP consegue manter a coligação com os principais partidos da cidade e reedita a coalisão José Castelo Deschamps (PP) e Ramon Wollinger (PSDB).

O PMDB alia-se a partidos recém-criados no município, trazendo na cabeça de chapa o ex-prefeito Vilmar Astrogildo Tuta de Souza (PMDB) e como vice Alessandro Garbelotto (PSD) – lembrando que na eleição anterior Alessandro disputou a eleição municipal pelo PMDB.

Já o PT lança os empresários Anselmo João da Silva (ex-PMDB) e Maria Angéla W. Philippi, mas não consegue uma boa articulação interna do partido e nem alianças com outras siglas.

**Quadro 6: Resultado da eleição majoritária de Biguaçu em 2012.**

PARTIDO	COLIGAÇÃO	CANDIDATO	VOTOS
PP	PP / PDT / PSC / PR / PPS / DEM / PRTB / PV / PRP / PSDB Pra Frente Biguaçu.	José Castelo Deschamps	18.064
PMDB	PMDB / PSB / PSD / PT do B Biguaçu de Todos.	Vilmar Astrogildo Tuta de Souza	14.991
PT	PT	Anselmo João da Silva	1.271

Fonte: TCE/SC (2012).

Tanto o PMDB quanto o PT tentam introduzir novamente o OP na agenda política da cidade, não obtendo êxito. A principal proposta debatida nesta eleição foi a continuação da construção do Hospital Regional.

Com o resultado favorável à reeleição da coligação liderada pelo PP, o OP continua na cidade, porém, com muitas dificuldades já que a agenda programática de reuniões não acontece. No primeiro ano da gestão não são realizadas as assembleias comunitárias e o plano plurianual é construído pelas secretarias municipais. A secretaria municipal de OP passa a gerir a iluminação pública no município - tornando-se a principal demanda da pasta. Há uma tentativa de reordenar a agenda do OP, com a mudança da gestão municipal intensificando a participação nos Compromissos de Desenvolvimento do Milênio<sup>8</sup> (ODM) e a Secretaria de OP passando a mobilizar as entidades para a participação neste programa.

---

<sup>8</sup> Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) são um conjunto de oito diretrizes estabelecidas com base na Declaração do Milênio. Esse documento, proposto pelos países membros da Organização das Nações Unidas (ONU) em 2000, foi criado para contribuir com a construção de um mundo pacífico, justo e sustentável. Os objetivos: 1. Acabar com a fome e miséria; 2. Educação básica de qualidade para todos; 3. Igualdade entre os sexos e valorização da mulher; 4. Reduzir a mortalidade infantil; 5. Melhorar a saúde das gestantes; 6. Combater a AIDS, a malária e outras doenças; 7. Qualidade de vida e respeito ao meio ambiente; e 8. Todo mundo trabalhando pelo desenvolvimento. (Portal ODM Brasil)



**Gráfico 7: Cadeiras de vereadores ocupadas por partido político – 2012.**

Fonte: TCE/SC (2012). Elaborado pelo autor (2015).

Em 2012, a coligação “Pra Frente Biguaçu” consegue grande maioria, sendo que o governo não encontra dificuldades em aprovar seus projetos. O PSD é convidado a compor o governo municipal, e o PMDB fica isolado como opositor. Nesta eleição o ex-coordenador do OP no período de 2009 – 2012, Edinei Müller, também atinge o sucesso eleitoral.



## CAPÍTULO 3

### 3 DESENHO INSTITUCIONAL, COMPROMISSO GOVERNAMENTAL E PARTICIPAÇÃO E *EMPOWERMENT*

#### 3.1 DESENHO INSTITUCIONAL

##### 3.1.1 Período de 2001 – 2002

Como vimos, a coligação “Compromisso com o povo” sai vitoriosa na eleição de 2000 e em 2001 implementa o OP vinculado diretamente ao gabinete do prefeito com uma equipe composta por três pessoas - duas do PT e uma do PMDB.

Assim, no município de Biguaçu “o processo de formação, discussão e elaboração do OP esteve mais vinculado a um plano de governo e projeto de gestão, do que a exigência de setores organizados da sociedade por mais espaços de participação” (NOBRE, 2005, p. 31). Essa falta de mobilização social foi a primeira dificuldade encontrada pela equipe executiva do OP, sendo que a administração teve que percorrer o município para divulgar e orientar a população sobre a política pública. Para a realização dos encontros a equipe dividiu o município em 10 regiões.

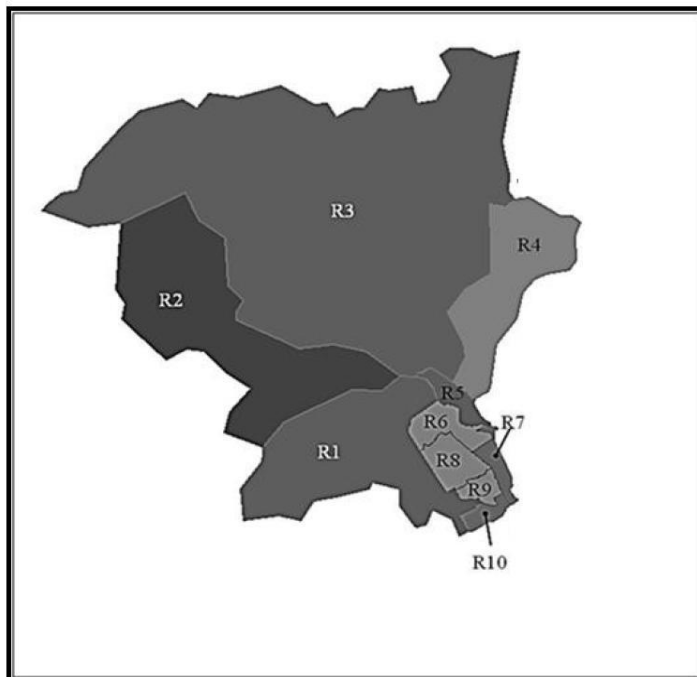
**Quadro 7: Regiões do OP em 2001 e 2002.**

Regiões	Localidades	População estimada
1	Santa Catarina e Santa Cruz	981
2	Encruzilhada, Limeira, Guiomar, Canudos, São Mateus e São Marcos	2216
3	Fazendinha, Fazenda de Dentro, Fazenda, Sorocaba/Dentro, Sorocaba/Fora e Estiva	1464
4	Areias, Carolina, Cachoeiras, Tijuquinhas, São Miguel e Praia Bento Francisco	3535
5	Anápolis, Saudade, Prado, Tibúrcio e Dalmolin	3983
6	Centro, Vendaval, Boa Vista, São Nicolau e Jardim Europa	5941
7	Praia João Rosa, Saveiro, Jardim Ipiranga, Jardim Mar das Pedras e A. Gonzaga	3556
8	Fundos, Rio Caveiras, Área Industrial, Carandaí, Lot. Irene, Jardim São Miguel e Bela Vista	5522

9	Chácara Fabiana, Jardim Janaina, Morro do Germano, Morro da Bina e Lot. Carine	5081
10	Bom Viver, Pedregal, Marcos Antonio, Charqueada, Lot. Marcelo e Indil	7174

Fonte: Caderno de Investimentos do OP de 2002 e Nobre (2005)

**Figura 1: Mapa do município de Biguaçu / Regiões Geográficas 2002.**



Fonte: Silva (2014), adaptado pelo autor.

As divisões das regiões seguiram principalmente o critério de localização e algumas ficaram com o número populacional elevado, o que posteriormente geraria problemas na execução das reuniões. Na ilustração, percebe-se grande extensão territorial nas regiões 1, 2 e 3, as quais são formadas por comunidades rurais. Já a extensão da região 4 é devida a distância entre as comunidades e por estar localizada a maior parte do balneário do município.

Em 2001 e 2002 foram realizadas as Assembleias Comunitárias em 35 comunidades do município, com o objetivo de esclarecer a respeito do OP, eleger os delegados e debater o processo de institucionalização do programa (Assembleias Comunitárias e Regionais, Plenárias Temáticas,

Conselho – COP, Fórum de Delegados) e principalmente escolher as prioridades de cada comunidade. O número de delegados era estabelecido conforme o número de participantes, na proporção de um delegado para cada dez participantes (em caso de fração era necessário o número de seis participantes a mais para eleger outro representante). Qualquer cidadão podia candidatar-se, devendo residir na comunidade e ter idade acima de 14 anos. Os delegados passam a compor o Fórum Regional de Delegados.

Em seguida, eram realizadas as Assembleias Regionais, sendo realizado um total de 10 encontros, um em cada região geográfica, onde eram escolhidos os Conselheiros Titulares e Suplentes de cada região. O principal objetivo do encontro era definir as prioridades de investimentos da região, seguindo critérios técnicos definidos pela equipe executiva do OP: população, carência de serviços públicos e prioridade escolhida pela população.

**Quadro 8: Critérios gerais para a priorização de obras.**

<b>População Total da Região (peso 2)</b>	
Até 1500 habitantes	Nota 1
De 1501 a 3000 habitantes	Nota 2
De 3001 a 4500 habitantes	Nota 3
De 4501 a 6500 habitantes	Nota 4
Acima de 6500 habitantes	Nota 5

<b>Carência de serviços de Infra Estrutura (peso 3)</b>	
Até 25% de carência	Nota 1
De 26% a 50% de carência	Nota 2
De 51% a 75% de carência	Nota 3
De 76% a 100% de carência	Nota 4

<b>Prioridade Regional (peso 4)</b>	
Primeira prioridade	Nota 4
Segunda prioridade	Nota 3
Terceira prioridade	Nota 2

Fonte: Critérios técnicos 2001 – Equipe executiva do OP / Nobre (2005)

Após o levantamento das prioridades ocorria as Plenárias Temáticas, sendo que nesta etapa era discutido o orçamento geral do município e debatidas as áreas de investimento do OP, sendo elas: - Educação, - Saúde, - Esporte Cultura e Lazer, - Transporte e Trânsito, - Agricultura e Abastecimento, - Habitação, - Assistência Social, - Meio Ambiente, e – Pavimentação. Nas temáticas eram escolhidos os Conselheiros que representariam os temas nas reuniões seguintes.

**Quadro 9: Instâncias decisórias: período 2001 – 2002.**

<b>Instância</b>	<b>Atribuições</b>
Assembleias Comunitárias (35 no total)	- Definir as prioridades das comunidades - Eleger os delegados das comunidades que irão compor o Fórum de Delegados Regionais
Assembleias Regionais (10 no total)	- Definir e deliberar sobre as prioridades regionais - Eleger os conselheiros regionais que irão compor o COP
Plenárias Temáticas (4 no total)	- Discutir e deliberar sobre o investimento nos referidos temas da plenária - Eleger os conselheiros temáticos que irão compor o COP
Conselho Municipal do Orçamento Participativo	- Propor, fiscalizar e deliberar sobre matérias referentes ao orçamento do poder público municipal. Composto pelos conselheiros e pela equipe executiva do OP.
Fórum de Delegados Regionais (10 no total)	- Órgão auxiliar do COP, composto pelos delegados eleitos nas assembleias comunitárias.

Fonte: Regimento Interno do OP – ano 2001.

Ao fim das rodadas do OP, a equipe executiva reunia-se para realizar o cálculo percentual de investimentos em cada tema para ser investido nas regiões geográficas do município. Em posse dos levantamentos, era formado o Conselho Municipal do Orçamento Participativo – COP, que tinha o papel de propor, fiscalizar e deliberar sobre os investimentos do orçamento público do município. De acordo com o Regimento Interno do OP, o conselho era composto por: 2 conselheiros titulares e 2 suplentes de cada região (ambos eleitos em cada uma das Assembleias Regionais), num total de 40 componentes; 2 conselheiros titulares e 2 suplentes de cada plenária temática; 1 conselheiro titular e 1 suplente representando a União das Associações de Bairros de Biguaçu – UAMBB; 1 conselheiro titular e 1 suplente representando o Sindicato dos Trabalhadores do Município de Biguaçu; e 2 representantes titulares e 2 suplentes do Executivo Municipal, estes sem direito a voto nas reuniões do COP.

Seguindo os critérios de avaliação do desenho institucional dos programas de OP proposto por Lüchmann (2002), a monografia de Nobre (2005) apresentou o OP de Biguaçu no período de 2001-2002 como sendo bem estruturado, pois estava respondendo aos quesitos de avaliação:

“participação popular (pelo menos o estímulo institucional para isso), quantidade de instâncias decisórias específicas para a distribuição de recursos” (op. cit., p. 42).

### 3.1.2 Período de 2003 - 2008

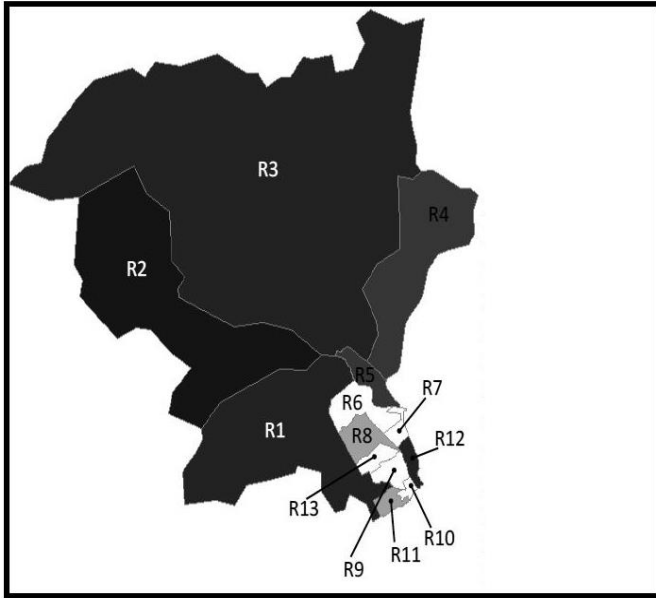
No final de 2002 ocorre a ruptura da aliança entre PMDB e PT, este abandonando todos os cargos de que dispunha na administração municipal. Nesse contexto, o OP passa a ser conduzido pelo governo do PMDB. Já no início de 2003, o PMDB propõe alterações no modo de condução do programa, aprovando as mudanças em conjunto com o COP durante Assembleia Geral convocada para este fim. A primeira alteração é no número de regiões, passando de 10 para 13 regiões, ocorrendo a divisão das regiões 7, 8 e 10.

**Quadro 10: Regiões do OP em 2005.**

<b>Região</b>	<b>Localidades</b>	<b>População estimada</b>
1	Santa Catarina, Santa Cruz, Rússia e Alemanha	1480
2	Encruzilhada, Limeira, Guiomar, Canudos, São Mateus e São Marcos	2420
3	Fazendinha, Fazenda, Fazenda de Dentro, Sorocaba de Fora, Sorocaba de Dentro e Estiva	1860
4	Areias, Cachoeiras, Tijuquinhas, São Miguel e Praia Bento Francisco	4252
5	Jardim Anápolis, Jardim Tibúrcio, Saudade, Dalmolin e Prado	4420
6	Vendaval, Boa Vista, São Nicolau, Jardim Europa e Centro	6530
7	Praia João Rosa, Foz do Rio Biguaçu e Jardim Biguaçu	4356
8	Fundos (próximo ao cemitério), Bela Vista, Jardim São Miguel, Área Industrial e Rio Caveiras	4200
9	Chácara Fabiana, Morro do Germano, Morro da Bina, Lot. Carine e Jardim Janaína	6385
10	Pedregal, Jd Marcos Antônio, Lot. Marcelo e Helbe	3260
11	Ponto Final, Indil e Francisco Cardoso	5752
12	Saveiro, A. Gonzaga, Jardim Ipiranga e Jardim Mar das Pedras	3162
13	Rio Caveiras, Carandaí, Lot. Irene e Fundos (próximo Igreja Católica)	3200

Fonte: Estatuto do Orçamento Participativo 2005 e Secretaria Municipal do OP.

**Figura 2: Mapa do município de Biguaçu / Regiões Geográficas a partir de 2003.**



Fonte: Silva (2014) adaptado pelo autor.

O número de encontros com a comunidade também é reduzido, eliminando-se as assembleias comunitárias. A alteração define, por um lado, que as assembleias comunitárias deverão ocorrer apenas no primeiro ano de cada mandato, subsidiando o Plano Plurianual; e por outro lado, que as Plenárias Temáticas e Assembleias Regionais comporão a Lei Orçamentária Anual. As plenárias temáticas incorporam também as prioridades levantadas pelas secretarias municipais e não mais elegem conselheiros temáticos. Entidades que tinham cadeira cativa perdem o espaço, podendo apenas participar aqueles que se apresentavam como conselheiro regional ou delegado comunitário.



**Quadro 11: Ciclo do OP no período de 2003-2008.**

<b>Instância</b>	<b>Atribuições</b>
Assembleias Comunitárias (35 no total)	- Realizadas no primeiro ano de cada mandato da administração municipal, com o propósito de eleger as prioridades de cada comunidade e de cada tema para todo o período do mandato. Também são eleitos os delegados.
Assembleias Gerais do Conselho Municipal do Orçamento Participativo	- Realizadas todos os anos com o propósito de formular propostas a serem discutidas e aprovadas nas Assembleias Regionais. A administração pública monta uma sugestão de propostas de cada tema com base nas prioridades eleitas nas assembleias comunitárias, as propostas são apresentadas ao Conselho do Orçamento Participativo (COP) podendo sofrer alterações, tendo direito ao voto os conselheiros titulares, no exercício do cargo.
Assembleia Regional (13 no total)	- A equipe do OP, acompanhada pelo Prefeito e Secretários Municipais, reúne-se com os moradores de cada uma das treze regiões geográficas de Biguaçu. Nesta ocasião, a população pode aprovar a proposta elaborada pelo Conselho do OP ou eleger uma nova proposta, respeitando o que estabelece os critérios técnicos do OP e o Estatuto do Conselho do OP.
Eleição dos representantes	Nas assembleias regionais são escolhidos os representantes de cada região e comunidade, num total de 26 conselheiros e delegados na proporção de 1 delegado para cada 10 participantes. Estes representantes participam das definições de obras, além de serem responsáveis por transmitir aos governantes as reivindicações e anseios dos moradores.
Posse dos conselheiros e delegados	Cada conselheiro e delegado é eleito para a gestão de um ano, sendo prorrogável ou redutível com a eleição subsequente, se for a vontade da comunidade. Na cerimônia de posse os representantes acompanham a apresentação das obras definidas nas assembleias regionais e recebem o estatuto do OP.
Aprovação dos projetos	No final de cada ano as obras definidas para cada tema são encaminhadas à Câmara Municipal para apreciação dos vereadores. Após a aprovação da casa legislativa, a administração municipal pode colocar as obras e serviços em vigor.
Entrega dos cadernos de investimentos	Após a aprovação das obras, a equipe do OP formula o Caderno de Investimentos do ano seguinte, que contém os investimentos em todas as áreas e regiões. Cada um dos conselheiros e delegados recebe uma cópia do

	caderno, que passa a ser um instrumento para acompanhamento e fiscalização das obras.
Execução das obras:	As obras realizadas com recursos do OP são acompanhadas e fiscalizadas pelos Delegados e Conselheiros.
Prestação de contas:	Até 20 de abril de todos os anos é realizada a prestação de contas das obras previstas no caderno de investimentos do ano anterior.

Fonte: Biguaçu (2015).

Diante das mudanças realizadas no desenho institucional do OP de Biguaçu, o coordenador do período de 2003 – 2008 apresenta os argumentos:

Em 2003 não teve as rodadas de assembleias comunitárias, a gente optou só em fazer as plenárias temáticas e as assembleias regionais, porque a gente tinha muita solicitação e pouca solução. Então não adiantava todo ano voltar na mesma comunidade e perguntar o que vocês querem no tema saúde, por exemplo. A gente chega lá e eles diziam ‘Ah, mas no ano passado nós já tínhamos falado o que nós queríamos’. ‘Nós queríamos o posto e vocês não fizeram. Ai tinha que ter aquela explicação toda, porque naquela outra comunidade era mais importante estavam precisando mais. Não havia necessidade de ir lá e pedir o que eles queriam, nós já sabíamos as necessidades, tínhamos tudo na mão e a grande maioria não tinha sido cumprida ainda, pois não existia orçamento para fazer àquelas obras todas. Se você chega numa assembleia comunitária e pergunta qual a prioridade, eles pedem tudo que tem direito, só que para fazer fica complicado, não tem recurso e a gente não vai conseguir fazer tudo isso que eles pedem (Entrevista realizada em junho de 2004) (NOBRE, 2005, p. 43).

A pesquisa de Nobre (2005) também apresenta a percepção da ex-coordenadora quanto às mudanças no desenho institucional do OP de Biguaçu:

Eles entenderam o seguinte, a equipe atual – eu vou dizer o PMDB – que não era preciso ficar discutindo o tempo todo, porque eles não têm essa compreensão do processo de participação, do

processo de democracia. A ideia que parece para eles é assim ‘a população vai escolher a obra’. Então apontam lá cinco ou seis ruas, fizemos a primeira num ano depois a outra no outro ano e pronto. Eles não assimilaram o processo como um todo de participação, de discussão e de organização das comunidades e principalmente não voltaram para fazer a devolução ou daquilo que a gente chama de prestar contas. Este fato prejudicou muito o processo, pois muitas comunidades se organizaram ou se reorganizaram em torno disso, não acontecendo a obra, não tendo devolução e não tendo mais processo de discussão porque o povo vai se reunir, não adianta a população cai no descrédito novamente. Então aquele trabalho todo de articulação que a gente teve acabou se desorganizando novamente. Pessoas novas que foram incorporadas ao processo, também desacreditaram, por que isso não funciona, as pessoas vão lá na assembleia, elas apresentam as obras que eles querem fazer, por eles mesmos, já vem uma transparência com a indicação das obras e a população só tem que aprovar o que eles já estão indicando (Entrevista realizada em outubro de 2004) (NOBRE, 2005, p. 44).

A justificativa apresentada para a alteração das regras de funcionamento (do desenho institucional) no OP do município de Biguaçu foi principalmente a falta de recursos para a realização das demandas apresentadas pelas comunidades. Portanto, a “participação parece ter se chocado com a chamada ‘eficácia administrativa’” (NOBRE, 2005, p. 44).

A mudança também resultou em alguns avanços na formalização do programa, sendo que em 2005 foi aprovado o Estatuto do Orçamento Participativo por meio do Decreto Municipal nº 81/2005. Os membros do COP também passam a ser nomeados por decreto do prefeito municipal.

### 3.1.3 Período de 2009 - 2012

Como visto no capítulo anterior, a oposição vence as eleições de 2008 pela coligação “Acreditamos em Biguaçu” – composta pelos partidos DEM, PDT, PP, PPS, PRP, PSB, PSDB, PTB e PV, iniciando o governo em 2009 com a promessa de manter o programa de Orçamento Participativo propondo ainda melhorias, conforme o plano de governo da coligação: 1. Aumentar o número de regiões de 13 para 20; 2. Aumentar os recursos destinados para deliberação no OP; 3. Capacitar os Conselheiros e Delegados.

O OP tem um início otimista na administração de 2009 - 2012, assumindo papel significativo na estrutura administrativa do governo, compondo o órgão de assessoramento superior do município, juntamente com a Secretaria Municipal de Governo, Gabinete do Vice-prefeito e Procuradoria Geral – ligados diretamente ao Prefeito Municipal (BIGUAÇU, Lei nº 11/2009). Na nova estrutura administrativa, o OP conta com uma estrutura formal de assessoramento composta por: um secretário municipal; um diretor geral; um gerente de relacionamento comunitário; um escriturário; e um motorista.

Nesta administração, a secretarias municipais foram ocupadas/divididas conforme o número de votos que os vereadores da coligação receberam no pleito de 2008, ficando o comando da Secretaria de OP a cargo do DEMOCRATAS e a direção do OP a cargo do PPS. A nova equipe encontra dificuldades para prosseguir com o ciclo do OP, conforme a ata da primeira reunião realizada em 2009. Nesta, o Secretário Municipal: “esclarece a todos os presentes as dificuldades encontradas no início dos trabalhos da Secretaria e tratou dos trabalhos até então realizados: visitas nas regiões, levantamento das obras pendentes, reservas de locais para reuniões, etc.” (Ata do COP, data 08/04/2009).

A equipe não realiza, no primeiro semestre de 2009, as Assembleias Comunitárias, decidindo realizar apenas encontros com Conselheiros, Delegados e Presidentes de Associações – estas reuniões foram realizadas nas 13 regiões geográficas e tiveram como objetivo justificar o atraso das obras previstas no Caderno de Investimentos de 2009 e orientar os participantes do OP para levantar prioridades junto as suas respectivas comunidades. No segundo semestre de 2009 também são realizados encontros com Delegados, Conselheiros e Presidentes de Associações com o objetivo de substituir as Assembleias Regionais. Nesses espaços não são discutidas obras com a comunidade, sendo que a equipe do OP realiza um retrospecto do programa e passa a justificar que o município vem passando por dificuldades financeiras. No último

encontro, o Presidente do COP justificou o não cumprimento do Estatuto do OP:

[...] em breve serão marcadas reuniões nas comunidades para discutir a situação das obras que ainda não foram executadas, bem como a eleição dos novos conselheiros e delegados, a readequação do Estatuto do OP e a criação de mais sete regiões administrativas [...] (Ata do COP, 2009, p. 40).

Contudo, o programa de OP entra num período de inércia e seus compromissos estatutários não são realizados, sendo que em 2009 acontecem apenas encontros com os representantes – Conselheiros e Delegados. Em 2010, a equipe executiva do OP não realiza nenhum encontro formal. Segundo documentos e entrevistas realizadas, o setor passou a gerir a iluminação pública da cidade.

No segundo semestre de 2011, o OP volta a ser discutido no município, e a equipe da prefeitura monta uma estratégia política para identificar a gestão do programa com o mandato do governo. Passando a identificar o programa com o slogan “OP de Verdade”, realizam, durante 2011, ‘encontros com as 13 comunidades’ onde são levantadas as reivindicações, intitulando a ação como Planejamento Participativo. Percebe-se um esforço do governo municipal em mudar a identidade do OP, numa tentativa de vincular a nova metodologia aos partidos da base governista.

O Orçamento Participativo é um instrumento componente do Orçamento Municipal. Entendendo sua importância e valorizando ainda mais o seu papel, inovamos sua metodologia de trabalho. Num, primeiro momento, tratamos de levantar junto às 13 regiões que o compõem as necessidades sociais para as áreas da Educação, Saúde, Lazer, Mobilidade Urbana, Serviços Urbanos e Infraestrutura Pública, através da ação denominada Planejamento Participativo. Todas as 13 comunidades organizadas do OP responderam de forma diligente e organizada, encaminhando suas reivindicações (Caderno do Orçamento Participativo, 2012, p. 5).

Portanto, há uma significativa mudança no desenho institucional do OP. Analisando as atas e documentos internos da Secretaria Municipal de OP, identifica-se que as mudanças não passaram por discussão no

Conselho Municipal do Orçamento Participativo e que nem a Lei Municipal e muito menos o Estatuto do programa foram alterados. Durante as reuniões preparatórias e nos encontros nas 13 ‘comunidades’ não foram discutidos os recursos públicos, ou melhor, os valores a serem investidos, sendo que a proposta da administração foi de montar um ‘planejamento estratégico’ para a execução de futuras obras, muitas delas elencadas no caderno de 2012 e que não foram executadas pelo município nos anos anteriores.

### 3.1.4 Período de 2012 - 2014

Em 2012, o OP fica novamente paralisado, embora durante as eleições do ano anterior a coligação “Pra Frente Biguaçu” havia anunciado que manteria o OP e continuaria com a ação denominada Planejamento Participativo, além de:

- a) Dar continuidade à prática de nosso governo de estimular as lideranças do OP a participarem dos debates e elaboração dos Planos Estruturantes Municipais;
- b) Implantação do OP jovem, com foco no desenvolvimento da Cidadania Participativa;
- c) Capacitar todos os Delegados e Conselheiros do OP a fim de promover a compreensão de todas as etapas de uma obra pública;
- d) Realizar eventos com os Delegados e Conselheiros do OP com palestras sobre Plano Diretor, Código de Obras, Planos Estruturantes (PLHIS, Plano Municipal de Saneamento Básico, Plano Municipal de Mobilidade Urbana, etc.);
- e) Por em prática o novo mapeamento das regiões do OP;
- f) Promover o diálogo permanente entre as partes interessadas, fazendo com que participem ativamente durante a elaboração e execução das propostas levantadas pelo PLP;
- g) Desenvolver e implantar novo estatuto do OP;
- h) Incluir o OP em todos os Conselhos Municipais;
- i) Ampliar a presença do OP no site da Prefeitura Municipal de Biguaçu  
(Plano de Governo: ‘Biguaçu não pode parar’, 2012).

Entretanto, em 2012 e 2013 o programa fica novamente parado, sendo que a secretaria de municipal de Orçamento Participativo passa a participar ativamente do Objetivo de Desenvolvimento do Milênio – ODM - projeto no qual o município de Biguaçu é signatário desde 2006. Entretanto, as ações de mobilização e disseminação da proposta não tiveram ênfase na agenda do município até 2013. Nesta gestão o governo municipal decidiu participar com mais afinco no programa, escolhendo a secretaria de OP para ser o elo de ligação com o movimento. Ainda em 2013, a secretária visita as entidades da sociedade civil e tem significativas adesões ao Núcleo Municipal<sup>9</sup>.

As propostas dos ODM têm muito a ver com as do OP, pois os programas visam a participação de diversos atores para o alcance de metas que envolvem diretamente a participação da sociedade.

Em 2000, a Organização da Nações Unidas – ONU, preocupada com os rumos mundiais, realizou a Cimeira do Milênio – que ocorreu de 6 a 8 de setembro, em Nova Iorque - USA, reunindo 191 países e 147 Chefes de Estado e de Governo. Durante o evento foram debatidos os principais problemas globais, estabelecendo oito metas: 1. Redução da pobreza, 2. Atingir o ensino básico universal, 3. Igualdade entre os sexos e autonomia das mulheres, 4. Reduzir a mortalidade na infância, 5. Melhorar a saúde materna, 6. Combater o HIV/Aids, a malária e outras doenças, 7. Garantir a sustentabilidade ambiental e; 8. Estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento, as quais devem ser atingidas até o ano de 2015. No Brasil, a campanha é conhecida como: ‘*ODM - 8 Jeitos de Mudar o Mundo*’; sendo que a federação, o distrito federal, Estados e municípios deverão unir forças para cumprir as metas que requerem uma articulação e envolvimento dos três setores: Privado, Público e Terceiro Setor. Em Santa Catarina, a proposta é vinculada por meio de uma articulação autônoma que reúne os três segmentos da sociedade em um núcleo estadual que mobiliza e orienta os núcleos municipais. Neste Estado a campanha é desenvolvida sob a plataforma “*Nós podemos*”, slogan também utilizado na cidade de Biguaçu, onde a ideia do movimento seria sensibilizar a todos quanto ao cumprimento das oito metas e demonstrar que todos são atores importantes nesta proposta.

Com a inclusão dessa nova agenda, a secretaria de Orçamento Participativo passa a focar o seu trabalho na articulação dos Objetivos de

---

<sup>9</sup> A função do núcleo municipal é promover a melhoria dos indicadores dos ODM no município, integrando nessa ação os gestores públicos, setores empresariais e as organizações da sociedade civil. (Portal ODM Brasil)

Desenvolvimento do Milênio (ODM) na cidade, numa tentativa significativa de mudar o foco da participação no OP.



### 3.2 COMPROMISSO GOVERNAMENTAL COM O OP

Historicamente, a bandeira da participação da população nos espaços de deliberação e reivindicação com o Estado são levantadas pelos partidos de esquerda (LÜCHMANN, 2002). A instalação e o sucesso das experiências de OP em suas distintas propostas depende, na maior parte deles, da vontade política do partido-político que assume a administração municipal (LÜCHMANN, 2002 & 2007, SOUZA 2010, ROMÃO, 2010).

Na literatura sobre o OP brasileiro, o programa em sua maioria tem como protagonista o Partido dos Trabalhadores, não sendo diferente no caso da experiência de Biguaçu. O PT teve papel significativo para a instalação e a ‘consolidação do programa’. Como vimos no capítulo 2, a implantação do OP na cidade foi fruto do acordo político firmado entre o prefeito - Vilmar Astrogildo Tuta de Souza (PMDB) e o vice-prefeito João José dos Santos (PT). Mas a coligação dura pouco e, em menos de dois anos o PT abandona a administração municipal. Um dos motivos levantados pelo PT para o rompimento do pacto é justamente a falta de comprometimento que o PMDB tem com o OP (NOBRE, 2005):

A dificuldade de mobilizar as secretarias em torno das discussões e deliberações do OP debilitou o processo e demonstrou um baixo comprometimento do governo com o programa. Segundo a ex-coordenadora (período de 2001 – 2002 / integrante do PT), esse baixo comprometimento se reflete até hoje, uma vez que a maior parte das obras levantadas não foi executada pelo governo municipal. (NOBRE, p. 48).

Num primeiro momento, poder-se-ia supor que o OP seria abandonado, mas o que acontece é o oposto, uma vez que o OP passa a assumir papel central na administração do PMDB de Biguaçu – tornando-se a principal política pública do município.

De acordo com Souza (2010), a comum associação do OP ao petismo não inibiu sua propagação ou até mesmo sua continuação por outros partidos. Em 2004, o número de administrações não petistas que adotaram o OP era inclusive maior, suscitando, portanto, indagações acerca de quais os fatores levariam os demais partidos a implantarem/continuarem com o orçamento participativo. Num primeiro

momento o autor segue a reflexão de Wampler (2007) levantando quatro fatores: 1) a colaboração entre cidadãos participantes e o governo para impedir velhas práticas clientelistas; 2) o incremento da distribuição de recursos para a comunidade; 3) a mobilização dos cidadãos para prover oportunidades de mudança política e social; e 4) a promoção da transparência como redução da corrupção e da ineficiência burocrática. Um outro elemento importante pode ser considerado, qual seja, o temor do risco político eleitoral ao não prosseguir com o programa.

De acordo com Nobre (2005), no caso de Biguaçu “o PMDB começa a perceber no OP um espaço de legitimação de seu governo”. Essa legitimação do governo do PMDB com o OP fica evidenciada na eleição de 2004, quando o candidato deste partido teve um crescimento eleitoral significativo, atingindo 63% dos votos válidos. Durante pleito de 2004, o PMDB valorizou a continuação do OP em sua plataforma eleitoral. Diante deste quadro Silva (2010) lança a seguinte hipótese “o OP contribuiu para que o candidato Tuta, então prefeito do município, expandisse suas bases eleitorais de modo a atingir grande desempenho frente aos outros três concorrentes” (op cit. p. 61). Mesmo não sendo comprovada a relação investimento do OP com o crescimento eleitoral de Tuta, o OP teve um papel significativo nesta eleição, e passou a integrar a pauta da ‘sociedade política’, tendo a sua continuidade introduzida no plano de governo dos candidatos no pleito de 2004 e principalmente no de 2008. Outro fato significativo de inserção do OP no debate político é o fato da ex-coordenadora, Leila Andréia Severo Martins - PT - liderar a chapa de esquerda, composta por PT, PCdoB e PSB no pleito de 2004.

A ascensão do OP na proposta política do PMDB é notória, uma vez que o prefeito eleito incorpora a participação popular em seu discurso e começa a associar a sua vitória nas urnas ao programa de OP. Durante a primeira reunião do COP ocorrida após o pleito, o prefeito destaca o sucesso do OP enquanto “um método de trabalho eficiente em que a população decide de fato onde investir os recursos públicos” (Ata do COP, 16/10/2004). Durante as reuniões e assembleias do OP, toda a equipe da prefeitura era convidada a participar, sendo que os secretários municipais tinham lugar de destaque e ficavam a disposição nos encontros para responder questionamentos<sup>10</sup>.

Percebe um aumento da participação das secretarias nas assembleias regionais, plenárias temáticas e reuniões do COP. Nas plenárias

---

<sup>10</sup> Em 2004, muitas das participações dos secretários estava no sentido de prestar contas de obras concluídas ou então, justificar os atrasos (NOBRE, 2005).

temáticas, por exemplo, as secretarias levam suas propostas de obras para a respectiva área, coordenando as plenárias em conjunto com a equipe executiva do OP (NOBRE, 2005, p. 51).

No município de Biguaçu, aos poucos o PMDB consegue mudar a identidade do OP como sendo um programa do PT. O principal argumento utilizado pelo partido é o de que o orçamento participativo foi uma conquista da população do município, discurso que na eleição seguinte foi incorporado pela oposição.

Nos documentos internos do OP e na vivência pessoal<sup>11</sup> junto ao processo no período de 2003 - 2008, percebeu-se que a postura do prefeito municipal e a sua presença nos encontros do OP - e igualmente a convocação dos funcionários, em especial dos secretários municipais - demonstrava um forte respaldo do governo ao OP. Por outro lado, nos documentos transparecem também conflitos internos na administração por parte de alguns secretários e, principalmente na Câmara de Vereadores. Em especial, observou-se que os argumentos eram referentes ao fato de que os secretários municipais perderiam a sua autonomia e de que os vereadores perderiam o seu espaço político na indicação de prioridades. Na aprovação da peça orçamentária, as emendas legislativas ao orçamento público ainda continuaram a acontecer, entretanto o prefeito mantinha o veto às emendas parlamentares, justificando que a vontade popular prevaleceria em seu governo.

O envolvimento maior do governo municipal também resultou na reconfiguração do ciclo do OP, onde várias mudanças foram realizadas. Sob “o pretexto de facilitar a compreensão por parte da população, a nova coordenação do OP simplificou o processo e, como alegado, o percentual de participação aumentou, assim como os investimentos e comprometimento governamental” (SILVA, 2010, p. 54).

Um detalhe importante nos coloca para análise da continuidade do programa de OP na cidade de Biguaçu e seu ‘compromisso governamental’ com o projeto, uma vez que o governo do PMDB identificou o acesso que o programa teve nas camadas periféricas e conseguiu conciliar a agenda do partido à proposta de participação popular. Segundo Spada (apud Souza, 2010), um dos fatores significativos para a implantação e continuidade do OP é a grande

---

<sup>11</sup> Ingressei no OP em 2002 como estagiário na secretaria municipal que geria o programa, a partir de 2003 com a saída do PT do governo municipal passei a compor a executiva do OP e, em 2008 presidi o Conselho Municipal do OP de Biguaçu.

probabilidade de eleição/reeleição partidária. Assim, o OP pode ser avaliado como “uma instituição política, que como muitas outras, têm o propósito de privilegiar certos grupos sociais a fim de fazer avançar os objetivos partidários, incluindo o êxito eleitoral” (op cit. p. 65).

Como vimos, a partir de 2009 o Orçamento Participativo de Biguaçu passou a ser gerido pelos partidos da coligação DEM, PDT, PP, PPS, PRP, PSB, PSDB, PTB e PV. Após a euforia inicial o programa de OP entrou num período de inércia, sendo que apenas em 2011, o mesmo volta a ser debatido no município. As mudanças na metodologia do programa ocorrem de forma centralizada no executivo e ocorre o esvaziamento das reuniões e encontros. A continuidade do OP no município de Biguaçu pode ser considerada como uma tentativa de justificar a não realização de demandas públicas. Seguindo o raciocínio de Souza (2010), o OP pode se tornar uma alternativa para justificar a não realização de obras, dividindo a responsabilização entre cidadãos e o governo: “Muitas vezes diante aos baixos recursos disponibilizados no OP, a decisão popular sobre a destinação dos recursos tende a evitar cobranças maiores ao executivo” (SOUZA, 2010, p. 66). Durante toda a gestão da Coligação “Acreditamos em Biguaçu”, o OP foi palco para justificar obras atrasadas nos cadernos de investimentos, principalmente as previstas no plano de investimentos de 2009, responsabilizando as gestões anteriores pela não execução das obras previstas.

Já entre 2013 e 2014, na gestão da coligação “Pra Frente Biguaçu”, não encontramos registros de encontros formais para a discussão do Orçamento Participativo. O governo municipal lança duas novas agendas com o objetivo de ‘competir com o OP’: primeiramente a introdução da ação denominada Planejamento Participativo, onde envolve a Secretaria Municipal de Planejamento nas reuniões e encontros do OP; e na sequência o programa - introduzido na agenda da Secretaria de OP - Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Portanto, a explicação mais plausível para justificar a inclusão de novas propostas de participação e até mesmo a criação de programas governamentais referenciados a participação seria a tentativa do governo municipal de desvincular o sucesso do OP à gestão do PT, e posteriormente à gestão do PMDB, imprimindo uma marca do novo governo que mantém a ideia de uma administração que contempla a ‘participação’ nas ações do governo.

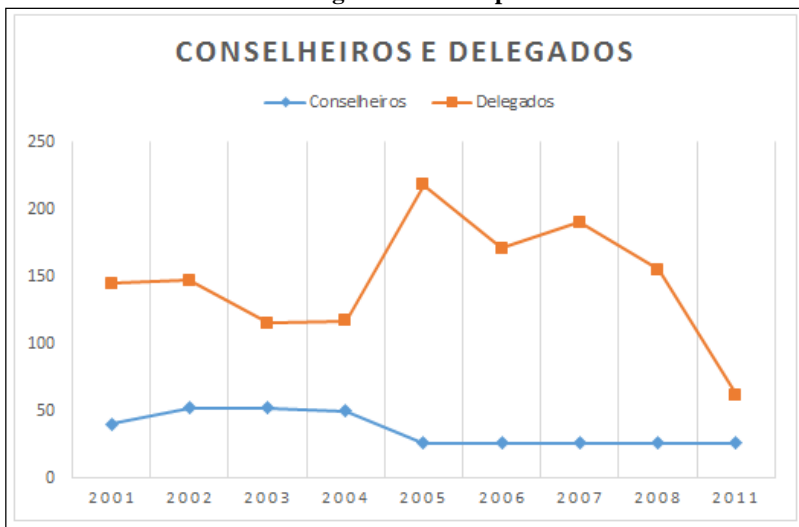
### 3.3 PARTICIPAÇÃO E *EMPOWERMENT*

Como se observa na primeira parte deste trabalho, o programa de orçamento participativo tem como principal característica trazer um

grande número de participantes em suas rodadas de discussão e deliberação sobre a destinação dos recursos públicos. Como vimos, as debilidades na organização comunitária no município de Biguaçu foram um dos problemas encontrados pela equipe do OP (NOBRE, 2005). A primeira gestão do OP – período de 2001 e 2002 – , identificando essa dificuldade de estruturação das entidades passou a atuar em articulação com a União das Associações de Bairro de Biguaçu (UAMBB). Entretanto, com a saída do PT do governo municipal este apoio não foi continuado. Inclusive, a partir de 2003 passou ocorrer conflitos entre o OP e algumas lideranças comunitárias mais tradicionais no município: “É sempre bom destacar que as divergências político-partidárias permearam este conflito, sendo que a maioria das lideranças comunitárias, ligadas ao PT, abandonaram o OP no momento em que o partido abriu mão de seus cargos na prefeitura (NOBRE, 2005, p. 57).

O que se estabelece, portanto, é a participação - ainda que pouco visível -, de agentes do meio político ‘tradicional’, e que envolve partidos, membros do legislativo e governo, no jogo político travado no orçamento participativo, em que os limites entre a sociedade civil e a sociedade política estão difusos. Os agentes governamentais tendem a se colocar em posição de protagonistas no processo (ROMÃO, 2010, p. 80). No caso de Biguaçu, a afirmação de Romão pode ser identificada, já que durante a pesquisa fica evidente a participação do meio político do município nas rodadas de negociação, inclusive com acesso a instâncias eleitorais: a primeira coordenadora do OP sai candidata a Prefeita Municipal e os dois coordenadores seguintes são eleitos vereadores na cidade, demonstrando claramente que o programa é palco também do jogo político tradicional.

A saída de lideranças comunitárias ligadas ao PT oxigenou a participação, sendo que novas lideranças surgiram e passaram a ter espaço nas rodadas do OP, muitas vezes representando suas comunidades como conselheiros ou delegados. Assim, o OP de Biguaçu resistiu bem a primeira mudança de gestão, mesmo com a saída de lideranças locais ligadas ao Partido dos Trabalhadores.

**Gráfico 8: Conselheiros e delegados no OP – período de 2001 – 2014.**

Fonte: Prefeitura Municipal de Biguaçu - Arquivo público municipal.

Na pesquisa junto ao arquivo público municipal de Biguaçu e à Secretaria de Orçamento Participativo não conseguimos levantar com exatidão o número de participantes, contudo, pode-se ter uma média de participantes se utilizarmos o critério de escolha de delegados<sup>12</sup> – a cada 10 participantes a comunidade tem o direito de eleger um delegado, ou em caso de fração terá o direito a mais um representante. Seguindo o gráfico anterior, podemos constatar que: em 2001 e 2002, o número de participantes se manteve entre aproximadamente 1300 e 1500 participantes. Em 2003 e 2004 o número foi reduzido, caindo para uma média de 900 a 1250 participantes. O programa tem seu ápice em 2005, atingindo em torno de 2200 participantes. Entre 2006 e 2008, contou com um número anual entre 1400 e 1600 integrantes. Já no único registro do período de reuniões realizadas entre 2009 e 2014, o número de pessoas presentes nas reuniões para a escolha de delegados declinou para uma média de 350 a 550 participantes.

Quanto a participação dos conselheiros e delegados, Lüchmann (2012) destaca duas características do OP de Biguaçu, no período de 2003 a 2008:

O forte controle, por parte da equipe de governo (prefeito e secretários municipais), na definição de

<sup>12</sup> Estatuto e Regimento Interno do Orçamento Participativo de Biguaçu.

obras a serem submetidas à discussão pública, e a estrita divisão territorial, sem espaços para uma discussão sobre a cidade como um todo. A despeito dos vários problemas e limites, a avaliação (de delegados e conselheiros) acerca dos impactos da participação no processo de aprendizagem de delegados e conselheiros é bastante positiva (LÜCHMANN, 2012, p. 522)

Pode-se ainda considerar que a fraca tradição associativista no município Biguaçu seja um dos fatores que permitam que as administrações promovam, sem consulta popular, a alteração nas regras de funcionamento. Nas duas últimas gestões (2009-2014 e 2013-2014) a legislação municipal deixou de ser seguida e o acordo de funcionamento do OP deixou de ser cumprido. Conforme levantamentos deste estudo, a comunidade organizada do município de Biguaçu não esboçou nenhum tipo de reação em prol do OP.

Os conselheiros e delegados eleitos em 2008 veem seus mandatos prorrogados ‘verbalmente’<sup>13</sup> pelo governo municipal - durante a gestão da coligação “Acreditamos em Biguaçu”, em 2009, a Secretaria de Orçamento Participativo organiza apenas reuniões nas regiões, participando destes encontros apenas Presidentes de Associações de Bairros, Conselheiros e Delegados. Já em 2011 há uma tentativa de reordenamento no programa de OP, quando a gestão municipal lança a companhia ‘Planejamento Participativo’ e faz a nova eleição de conselheiros e delegados durante estes encontros, que são realizados conforme as regiões geográficas do OP, totalizando 13 encontros.

Segundo Gohn (apud Silva, 2010), no Brasil o termo *empowerment* não possui caráter único, tendo como principal referência a promoção do processo de mobilização e de práticas destinadas a impulsionar grupos e comunidades em direção ao crescimento de sua autonomia, em especial na promoção do “acesso dos excluídos e carentes” ao processo de discussão e também à garantia de bens e serviços básicos.

No caso de Biguaçu, pode-se considerar que o *empowerment* foi mais intenso no primeiro momento, quando o OP teve à frente o partido com maior tradição em orçamento participativo. A ideologia partidária contribuiu para a aproximação do OP com as entidades existentes no

---

<sup>13</sup> Não há registro nas Atas do COP e nem decreto concedendo a prorrogação do mandato dos conselheiros e delegados.

município, e também para a tentativa de auxiliar na organização e mobilização da UAMBB.

Neste sentido, nos locais em que foi aplicado, o orçamento participativo parece ter atuado como um importante fator de manutenção dos princípios “participativistas” que permanecem plenos de sentido na identidade dos militantes petistas, um elemento diferenciado do PT frente a outros partidos. Assim, pode-se dizer que o OP, em suas diversas conformações, compôs-se em um misto de efetivação dos objetivos “programáticos” do PT – atuando para reforçar a coesão interna do partido entre elementos da base partidária – e dos objetivos “estratégicos” do PT, na ampliação de sua interlocução com elementos externos ao partido (ROMÃO, 2010, p. 104).

Por outro lado, o PMDB, durante a sua gestão do programa, permitiu que novos atores passassem a participar das rodadas de negociação, assim surgindo novos elementos. No entanto, os esforços iniciais de empoderamento da comunidade local vão se enfraquecendo a partir das mudanças políticas da administração municipal, já que as duas últimas gestões não cumprem com o cronograma de encontros do OP. Conforme busca na imprensa local, não há registros de manifestações para o cumprimento das obras e das reuniões do OP. Neste sentido, o *empowerment* da comunidade biguaçuense não se manteve, sendo que a nova administração passou a agir de modo tradicional aos partidos que compõem este governo.



## 4 CONCLUSÃO

Este trabalho buscou apresentar o orçamento participativo do município de Biguaçu ao longo dos últimos 14 anos, demonstrando de que maneira o ‘jogo’ político tradicional interfere no funcionamento do programa nesta cidade. A descrição do OP de Biguaçu foi contextualizada a partir de três conceitos clássicos de análise de experiências de orçamentos participativos: 1. Desenho Institucional, 2. Compromisso Governamental e 3. Participação e *Empowerment*.

No OP do município de Biguaçu, os estudos demonstram que nesta cidade a capacidade organizativa da sociedade civil é relativamente baixa. Portanto, o canal de participação constituído através do OP de Biguaçu foi muito importante para os munícipes, promovendo grandes impactos na cultura política dos cidadãos do município e principalmente na relação da população com o executivo.

No entanto, se confirma a tese de que, para além da participação popular e dos ‘movimentos sociais’, a manifestação política partidária e, sobretudo, os interesses e disputas da sociedade política atravessam e impactam os projetos e programas voltados à participação popular.

No caso de Biguaçu a fraca tradição associativista demonstra ser um fator determinante na condução do programa, as mudanças partidárias mudam significativamente os rumos do OP, tanto na sua prioridade na administração pública, quanto nas suas regras de funcionamento. Os participantes não são estimulados a assumir liderança em suas comunidades, com isto a representatividade destes atores se torna limitada.

Contudo, a partir da pesquisa podemos apontar que os partidos políticos locais passaram a colocar em sua agenda partidária a participação popular. A atual gestão mantém o programa em funcionamento, mesmo sendo apenas no sentido figurado. Os opositores do governo, PMDB e PT, usam em seus discursos a retomada de um programa de OP com mais privilégios na administração pública de Biguaçu, defendendo inclusive que o programa deva ser a principal política pública do município.

Para 2016 há expectativa de que o OP volte a ingressar no debate político, podendo inclusive ser um fator determinante para o sucesso ou insucesso eleitoral.



## 5 BIBLIOGRAFIA

AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

BIGUAÇU. **Ciclo do OP no período de 2003-2008**. Disponível em: <[www.bigua.sc.gov.br/op](http://www.bigua.sc.gov.br/op)>. Acesso em ago. 2015.

BORBA, Julian. **Democracia participativa e inovação institucional: desafios e perspectivas para novas pesquisas**. Política & Sociedade, vol. 5, n. 1, p. 243-246, out. 2004.

BORBA, Julian; RIBEIRO, Ednaldo Aparecido. **Participação e cultura política: rendimentos subjetivos da experiência do orçamento participativo**. Debates: Dossiê Capital Social e Comportamento Eleitoral, Porto Alegre, vol. 1, n. 5, p. 67-87, jun. 2011.

BRASIL, Constituição de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Contém as emendas constitucionais posteriores. Brasília. DF: Senado, 1988. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: out/2014.

CAYRES, Domitila Costa. **Sociedade civil e estado: a autonomia revisitada**. 2009. 214f. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) - Curso de Pós-Graduação em Sociologia Política, UFSC, Florianópolis, 2009.

CARREIRÃO, Yan de Souza. **Eleições e sistema partidário em Santa Catarina (1945-1979)**. Florianópolis: Ed. UFSC, 1990.

\_\_\_\_\_. **Ideologia e partidos políticos: um estudo sobre as coligações em Santa Catarina**. Opinião Pública, Campinas, vol. 12, n. 1, p. 136 – 163. 2006.

\_\_\_\_\_. **As eleições para prefeito em Florianópolis: contribuição para uma história eleitoral**. Perspectivas, São Paulo, v. 35, 2009.

COLAÇO, R. L. **Inovações institucionais em gestões participativas: limites possibilidades do orçamento participativo de Florianópolis (1993/96) para romper com as formas tradicionais de gestão e impulsionar a formação de esferas públicas democráticas.** Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) - Curso de Pós-Graduação em Sociologia Política, UFSC. Florianópolis, 1999.

FEDOZZI, Luciano. **Orçamento participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre.** Porto Alegre/Rio de Janeiro: Tomo editorial/Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal (FASE/IPPUR), 1997.

\_\_\_\_\_. **Práticas inovadoras de gestão urbana: o paradigma participativo.** Curitiba. Revista Paranaense de Desenvolvimento, 2001, p. 93-105.

\_\_\_\_\_. **O “eu e os outros”:** a construção da consciência social dos participantes do Orçamento Participativo de Porto Alegre. 2002. 339f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em sociologia, UFRGS, 2002.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** São Paulo: Atlas, 1995.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica.** São Paulo. São Paulo. Cortez. 2º ed. 2003.

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

IBGE. **Crescimento populacional de Biguaçu – 1990 a 2010.** Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/>>. Acesso em ago. 2015.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn.; BORBA, Julian.(Orgs) **Orçamento participativo: análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina.** Fpolis: Insular, 2007.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa:** a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre. Tese (Doutorado) - Universidade Estadual de Campinas,

Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Departamento de Ciência Política. Campinas, 2002.

\_\_\_\_\_. **Representação no interior das experiências de participação.** Lua Nova, São Paulo, p. 139 – 170, 2007.

\_\_\_\_\_. **Democracia participativa e aprendizado político:** lições da experiência brasileira. Florianópolis, 2008 (mimeo). Disponível em: <[www.npms.ufsc.br](http://www.npms.ufsc.br)>. Acesso em: dez. 2013.

\_\_\_\_\_. **Participação e aprendizado político no orçamento participativo:** estudo de caso em um município catarinense. Educ. Soc., Campinas, v. 33, n. 119, p. 513-532, abr.-jun. 2012

MACPHERSON, C. **A democracia liberal:** origens e evolução. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

MOURA, Reidy Rolim de. **Estruturas de oportunidade políticas e aprendizado democrático:** o associativismo de bairro em Blumenau (1994-2009). 2009. 329 f. Tese (Doutor) - Curso de Pós-Graduação em Sociologia Política, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2009.

NAÇÕES UNIDAS: **Declaração do milênio.** Nova Iorque: United Nations Information Centre, ago. 2001. Anual. Cimeira do Milênio. Disponível em: <[http://www.pnud.org.br/Docs/declaracao\\_do\\_milenio.pdf](http://www.pnud.org.br/Docs/declaracao_do_milenio.pdf)>. Acesso em: 10 out. 2014.

NAVARO, Zander. **O “orçamento participativo” de Porto Alegre (1989-2002):** um conciso comentário crítico. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003.

NOBRE, Andriu, **A experiência de orçamento participativo no município de Biguaçu/SC 2001/2004,** Trabalho de conclusão do curso de Ciências Sociais, UFSC. Florianópolis, 2005

\_\_\_\_\_. **Inovações institucionais em Santa Catarina: o caso do orçamento participativo de Biguaçu – 2001/2004.** In: BORBA, J.;

LÜCHMANN, L. H. H.(Orgs) **Orçamento participativo**: análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina. Fpolis: Insular, 2007.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terr, 1992.

PIRES, Roberto Rocha Coelho. **Orçamento participativo e planejamento municipal**: uma análise neoinstitucional a partir do caso da prefeitura de Belo Horizonte. Monografia – Escola de Governo/Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, 2001.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BIGUAÇU. **Orçamento participativo**: caderno de investimentos de 2002. Biguaçu, 2002

\_\_\_\_\_. **Orçamento participativo**: caderno de investimentos de 2003. Biguaçu, 2003.

\_\_\_\_\_. **Orçamento participativo**: caderno de investimentos de 2004. Biguaçu, 2004.

\_\_\_\_\_. **Orçamento participativo**: caderno de investimentos de 2005. Biguaçu, 2005.

\_\_\_\_\_. **Orçamento participativo**: caderno de investimentos de 2006. Biguaçu, 2006.

\_\_\_\_\_. **Orçamento participativo**: caderno de investimentos de 2007. Biguaçu, 2007.

\_\_\_\_\_. **Orçamento participativo**: caderno de investimentos de 2008. Biguaçu, 2008.

\_\_\_\_\_. **Orçamento participativo**: caderno de investimentos de 2009. Biguaçu, 2009.

\_\_\_\_\_. **Orçamento participativo**: caderno de investimentos no de 2012. Biguaçu, 2012

\_\_\_\_\_. **Regimento interno**: orçamento participativo. Biguaçu, 2001.

\_\_\_\_\_. **Estatuto**: orçamento participativo. Biguaçu, 2005.

RENNÓ, Lúcio; SOUZA, Aílton. A metamorfose do orçamento participativo: mudança de governo e seus efeitos em Porto Alegre. **Revista Sociologia e Política**. vol. 20, n. 41. Curitiba, fev. 2012.

ROMÃO, Wagner de Melo. **Nas franjas da sociedade política: estudo sobre o orçamento participativo**. 2010. 235 f. Tese (Doutor) - Departamento de Sociologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

SEIBEL, Erni José; ROVER, Oscar J. **O dilema da participação política na concepção das diferentes instituições proponentes de uma política de agricultura familiar**. Florianópolis, 1998.

SILVA, Clovis Pires da. **Participação popular e cultura política: as emendas populares na assembleia constituinte de 1989 em Santa Catarina**. Florianópolis: Ed. UFSC, 1999.

SILVA, Rafael da. **Redistribuição e inclusão: o Orçamento Participativo de Biguaçu e as eleições municipais**. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) – Departamento de Sociologia Política, UFSC, Florianópolis, 2010.

\_\_\_\_\_. **Desenho institucional e promoção da justiça em espaços participativos: implicações em um estudo de caso**. Opin. Publica, vol.20, no.2 Campinas Aug. 2014.

SILVA, Tarcísio. **Da participação que temos à que queremos: o processo do Orçamento Participativo na cidade de Recife**. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003.

SOUZA, Luciana Andressa Martins de. **Orçamento participativo e as novas dinâmicas políticas locais**. Lua Nova, São Paulo, n. 84, p.353-364, 2011.

TCE/SC. **Receita corrente do município de Biguaçu, evolução de 1999 a 2014**. Disponível em: <<http://portaldocidadao.tce.sc.gov.br/>>. Acesso em ago. 2015.

**TCE/SC. Resultado da eleição majoritária em 1996.** 1996. Disponível em: <<http://www.tre-sc.gov.br/site/eleicoes/eleicoes-antiores/1996-municipal/1o-turno/index.html>>. Acesso em ago. 2015.

**TCE/SC. Resultado da eleição majoritária de Biguaçu em 2000.** 2000. Disponível em: <<http://www.tre-sc.gov.br/site/eleicoes/eleicoes-antiores/2000-municipal/index.html>>. Acesso em ago. 2015.

**TCE/SC. Resultado da eleição majoritária de Biguaçu em 2004.** 2004. Disponível em: <<http://www.tre-sc.gov.br/site/eleicoes/eleicoes-antiores/2004-municipal/1o-turno/index.html>>. Acesso em ago. 2015.

**TCE/SC. Resultado da eleição majoritária de Biguaçu em 2008.** 2008. Disponível em: <<http://www.tre-sc.gov.br/site/eleicoes/eleicoes-antiores/2008-municipal/1o-turno/index.html>>. Acesso em ago. 2015.

**TCE/SC. Resultado da eleição majoritária de Biguaçu em 2012.** 2012. Disponível em: <<http://www.tre-sc.gov.br/site/eleicoes/eleicoes-antiores/2012-municipal/1o-turno/index.html>>. Acesso em ago. 2015.

WAMPLER, Brian. **Orçamento participativo:** uma explicação para as amplas variações nos resultados. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003.

#### **OUTRAS FONTES:**

[www.bigua.sc.gov.br](http://www.bigua.sc.gov.br)

[www.jfbarrigaverde.blogspot.com.br](http://www.jfbarrigaverde.blogspot.com.br)

[www.jbfoco.com.br](http://www.jbfoco.com.br)

[www.ipea.com.br](http://www.ipea.com.br)

[www.ibge.com.br](http://www.ibge.com.br)

[www.movimentonospodemosc.org.br](http://www.movimentonospodemosc.org.br)

[www.npms.ufsc.br](http://www.npms.ufsc.br)



[www.opdeverdadebigua.wordpress.com](http://www.opdeverdadebigua.wordpress.com)

[www.tre-sc.gov.br](http://www.tre-sc.gov.br)

