



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA POLÍTICA

Franciele BoeiraCataneo

**O desenho institucional do Orçamento Legislativo Participativo de Florianópolis: um estudo de caso sobre uma inovação democrática local**

Florianópolis  
2021

Franciele BoeiraCataneo

**O desenho institucional do Orçamento Legislativo Participativo de Florianópolis: um estudo de caso sobre uma inovação democrática local**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Ciência Política da Universidade Federal de Santa Catarina, para a obtenção do título de Mestre em Sociologia Política.  
Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Lígia Helena Hahn Lüchmann.

Florianópolis

2021

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,  
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Cataneo, Franciele Boeira

O desenho institucional do Orçamento Legislativo Participativo de Florianópolis : um estudo de caso sobre uma inovação democrática local / Franciele Boeira Cataneo ; orientadora, Lígia Helena Hahn Lüchmann, 2021.  
87 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Ciência Política, Florianópolis, 2021.

Inclui referências.

1. Sociologia e Ciência Política. 2. Inovação democrática. 3. Desenho institucional. 4. Neoinstitucionalismo. 5. Orçamento Legislativo Participativo. I. Hahn Lüchmann, Lígia Helena . II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós Graduação em Sociologia e Ciência Política. III. Título.

Franciele BoeiraCataneo

**O desenho institucional do Orçamento Legislativo Participativo: um estudo de caso sobre uma inovação democrática local**

O presente trabalho em nível de mestrado foi avaliado e aprovado por banca examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof. (a) Lígia Helena Hahn Lüchmann, Dra.  
PPGSP/ UFSC  
Examinador

Prof. Julian Borba, Dr.  
PPGSP/ UFSC  
Examinador

Prof. Elson Manoel Pereira, Dr.  
PPGGEO / UFSC  
Examinador

Certificamos que esta é a **versão original e final** do trabalho de conclusão que foi julgado adequado para obtenção do título de Mestre em Sociologia Política.

---

Coordenação do Programa de Pós-Graduação

---

Prof.(a) Lígia Helena Hahn Lüchmann, Dra.  
Orientadora

Florianópolis, 2021

Dedico este trabalho a Márcia Eliza Cattanio, minha tia e madrinha (*in memoriam*). Bióloga, Pesquisadora, Doutora, Professora Universitária e Educadora. Sua dedicação à Ciência foi uma importante motivação para a minha escolha. A covid-19 a levou subitamente, mas seu legado é eterno. Esta conquista a deixaria orgulhosa.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço à maestria excepcional da Prof.<sup>a</sup> Lígia Lüchmann. Foi uma honra aprender com a autora que é uma das maiores referências na literatura nacional sobre Orçamento Participativo. Obrigada pelo vínculo de proximidade e confiança construído nestes anos, e por todo tempo de vida dedicado à orientação desta pesquisa.

Aos integrantes do Núcleo de Pesquisa em Movimentos Sociais (NPMS/UFSC), agradeço pela oportunidade dos encontros, compartilhares e aprendizados conjuntos. Desejo a todos uma trajetória exitosa no Ensino e na Pesquisa.

Aos Profs. Elson Pereira e Julian Borba, que, desde a qualificação, me orientaram com sensibilidade acerca dos principais potenciais e limites deste estudo. Ao Prof. Paulo Freire Vieira, por todos os ensinamentos de vida que conduzem à reconstrução do nível cognitivo da mente e à formação e expressão de pensamentos e ideias desde uma fonte de integração entre saberes e conhecimentos. Ao Prof. Tiago Daher Borges, pelos compartilhares da ciência e da arte e pelas mentorias em quaisquer dias e horários da semana.

À CAPES, pela bolsa que possibilitou desenvolver e concluir esta pesquisa com motivação.

Agradeço a todos os atores legislativos que contribuíram para o registro documental do OLP. Em especial, ao Caio e à Stela, pela prontidão em compartilhar arquivos, informações, acontecimentos e por sanar diversas dúvidas. Vocês foram essenciais na construção e delimitação desta pesquisa.

Agradeço aos parlamentares que anuíram à proposta do OLP e possibilitaram seus ganhos nas comunidades. Afrânio, Lino, Lela, Marquito e Pedrão, parabéns pela ousadia, coragem e persistência em consumarem esse fato político inovador.

Às comunidades de Naufragados, Caieira da Barra do Sul, Alto Ribeirão e Areias do Campeche, obrigada pelo acolhimento e pelo compartilhar suas percepções.

Por fim, à minha família. Obrigada pela compreensão e incentivo durante todos os dias e noites em que estive ausente. Agradeço também ao meu coração pela disciplina e persistência em conciliar a maternidade com os estudos, e por sempre pulsar confiante sobre a trajetória que desejo trilhar.

*“To What Extent Forms of Government are a Matter of Choice?” (John Stuart Mill)*

## RESUMO

Esta pesquisa analisou e descreveu o caso do Orçamento Legislativo Participativo (OLP) de Florianópolis, Santa Catarina. Para isso, explorou elementos do seu desenho institucional que o qualificam como uma inovação democrática. À luz da perspectiva neoinstitucionalista, foi feito um resgate acerca da origem, trajetória, estrutura, e das normas e regras dessa experiência. Primeiramente, apresenta-se o enfoque analítico que orientou a análise desta pesquisa, com discussões do campo das relações entre Estado e sociedade que consideram os desafios e os limites de sustentação de práticas participativas. Posteriormente, devido ao fato de o OLP ser um projeto político local, debate-se a atuação da municipalidade, com ênfase nas competências e atribuições da Câmara Legislativa Municipal. Por fim, em decorrência da interseção das prerrogativas do Orçamento Impositivo e do Orçamento Participativo no OLP, sua formatação é apresentada tendo em conta a lógica e os moldes desses dois instrumentos orçamentários. O universo desta pesquisa limita-se à experiência da região do Sul da Ilha, a primeira contemplada, fato este que resultou na criação de nove projetos comunitários. Para a realização da pesquisa, cuja natureza é qualitativa e exploratória, os procedimentos consistiram na revisão bibliográfica, pesquisa documental das comunicações oficiais entre a Câmara Municipal e a Prefeitura de Florianópolis, análise das atas de encontros e dos materiais produzidos pelas comunidades, saídas a campo com registro fotográfico e em diário, observação participante em encontros, acompanhamento de discussões nos grupos de *WhatsApp* e aplicação de entrevista semi-estruturada e aberta. Em síntese, a conclusão indica para a presença de elementos no desenho institucional do OLP que mantêm, adaptam e/ou inovam a lógica e os moldes do Orçamento Impositivo e do Orçamento Participativo aplicados a essa experiência.

**Palavras-chave:** Orçamento Impositivo. Orçamento Participativo. Orçamento Legislativo Participativo. Neoinstitucionalismo. Desenho institucional. Inovação democrática.



## ABSTRACT

This research has analyzed and described the case of the Participatory Legislative Budget (PLB) in Florianópolis, Santa Catarina. For that, it has explored elements of its institutional design that qualify it as a democratic innovation. In the light of the neoinstitutionalist perspective, the origin, trajectory, structure, norms and rules of this experience were retrieved. First, the analytical approach that guided the analysis of this research is presented, with discussions in the field of State-society relations that consider the challenges and limits of sustaining participatory practices. Subsequently, due to the fact that the PLB is a local political project, the role of the municipality is debated, with an emphasis on the competences and attributions of the Municipal Legislative Chamber. Finally, as a result of the intersection of the prerogatives of the Mandatory Budget and the Participatory Budget in the PLB, its format is presented taking into account the logic and molds of these two budget instruments. The universe of this research is limited to the experience of the southern region of the island, the first to be contemplated, which resulted in the creation of nine community projects. To carry out this research, whose nature is qualitative and exploratory, the research procedures consisted of a literature review, documentary research of official communications between the City Council and the Municipality of Florianópolis, analysis of the minutes of meetings and materials produced by the communities, field trips with photographic record and in diary, participant observation in meetings, monitoring of discussions in *WhatsApp* groups, and, in the application of semi-structured and open interviews. In summary, the conclusion indicates the presence of elements in the institutional design of the PLB that maintain, adapt and/or innovate the logic and molds of the Mandatory Budget and the Participatory Budget applied to this experience.

**Keywords:** Mandatory Budget. Participatory budgeting. Participatory Legislative Budget. Neoinstitutionalism. Institutional design. Democratic innovation.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Emenda Parlamentar Impositiva de Bloco. ....	49
Figura 2. Sessão no Plenário da CMF para apresentação do OLP. ....	57
Figura 3. Encontro com a comunidade do bairro Campeche, na sede de uma Associação, em 2018. ....	59
Figura 4. Comunicação Oficial da CMF, na representação dos vereadores participantes do OLP. ....	60
Figura 5. Encontro de moradores da Associação de Marinheiros e Pescadores Farol de Naufragados. ....	61
Figura 6. Layout do trapiche para pesca artesanal com acessibilidade, Caieira da Barra do Sul. ....	62
Figura 7. Orçamento estimativo do Projeto da Praça das Areias do Campeche. ....	63
Figura 8. Projeto 08 do OLP: Quadra de basquete e pista de skate no bairro Areias do Campeche. ....	65
Figura 9. Mobilização comunidade da Caieira da Barra do Sul, Ribeirão da Ilha. ....	66
Figura 10. Arte gráfica com chamada para mobilização comunitária em um bairro do Sul da Ilha. ....	66
Figura 11. Notificação Recomendatória do MPC/SC à Prefeitura de Florianópolis, sobre a regulamentação das emendas impositivas. ....	68

## LISTA DE SIGLAS

ALE – Assembleia Legislativa Estadual

CF – Constituição Federal

CMF – Câmara Legislativa de Florianópolis

DI – Desenho Institucional

GT – Grupo de Trabalho

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MPSC – Ministério Público de Santa Catarina

MPC/SC – Ministério Público de Contas do Estado de Santa Catarina

OI – Orçamento Impositivo

OLP – Orçamento Legislativo Participativo

ONU – Organização das Nações Unidas

OP – Orçamento Participativo

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PP – Partido Progressistas

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PSOL – Partido Socialismo e Liberdade

PT – Partido dos Trabalhadores

PPA – Plano Plurianual

RI – Regimento Interno

TCE/SC – Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	13
1.1 PROBLEMA DE PESQUISA E JUSTIFICATIVA .....	18
1.2 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO E METODOLOGIA DA PESQUISA .....	22
<b>2 REFERENCIAL ANALÍTICO</b> .....	25
2.1 NEOINSTITUCIONALISMO .....	25
2.2 DESENHO INSTITUCIONAL.....	30
2.3 INOVAÇÃO DEMOCRÁTICA .....	35
<b>3 O GOVERNO LOCAL</b> .....	39
3.1 A MUNICIPALIDADE .....	39
3.2 A CÂMARA LEGISLATIVA MUNICIPAL .....	41
<b>4 NOVA LÓGICA DE ORÇAMENTO IMPOSITIVO E NOVO MOLDE DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: O CASO DO ORÇAMENTO LEGISLATIVO PARTICIPATIVO DE FLORIANÓPOLIS (OLP)</b> .....	44
4.1 O ORÇAMENTO IMPOSITIVO .....	44
4.2 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO .....	50
4.3 O OLP E SEU DESENHO INSTITUCIONAL: DESCRIÇÃO E CARACTERIZAÇÃO .....	55
<b>4.3.1 Etapa de criação</b> .....	55
<b>4.3.2 Etapa de execução</b> .....	59
<b>4.3.3 Etapa de monitoramento</b> .....	65
4.4 CONSTATAÇÕES SOBRE O CASO DO OLP .....	69
4.5 CENÁRIOS PROSPECTIVOS DA INICIATIVA .....	76
<b>5 CONCLUSÃO</b> .....	78
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	80
<b>APÊNDICE A – ROTEIROS DE ENTREVISTAS SEMI-ESTRUTURADAS</b> .....	85

## 1 INTRODUÇÃO

O amplo campo das relações entre as instituições políticas e a sociedade recobre diferentes setores e esferas do poder público, com destaque para o Executivo e o Legislativo. Sobretudo a partir do ano de 1988, foram oportunizadas novas formas de relação e integração entre o Estado, a sociedade civil e o setor privado. A abertura das instituições políticas à participação social resultou na institucionalização de distintos canais de gestão descentralizada. Nesta interlocução, novos arranjos defenderam o direito à participação direta da população e resultaram na formulação e implementação de políticas participativas.

O final dos anos de 1980 e a década de 1990 constituíram o momento político da “redemocratização”, dentro do qual novas configurações políticas e sociais ampliaram as esferas de participação e de capacitação popular. A gênese da institucionalização das experiências participativas que surgiram neste período foi determinada pela conjuntura política e pela movimentação cívica, como parte de um ideário político de mobilizações locais a favor da redemocratização. O surgimento de experiências alternativas de gestão adentrou nas dimensões financeira, político-administrativa e sociopolítica do Estado, corrigindo seus limites de atuação e aprimorando sua capacidade de gerar benefícios sociais (BORBA & LUCHMANN, 2007; FUNG & WRIGHT, 2001; LUCHMANN, 2014; SOUZA, 2011; SINTOMER et al., 2012; WAMPLER & ROMÃO, 2019).

Os mais distintos setores da sociedade reivindicaram a definição de arranjos legais que atendessem às demandas dos grupos e das classes sociais. Um conjunto de modalidades participativas foi sendo progressivamente institucionalizado, a citar, as Conferências Nacionais, os Conselhos Gestores, e outros programas ligados a projetos de gestão urbana como o Plano Diretor e o Orçamento Participativo. Como parte de um movimento de reforma de governo, o processo de incorporação desses instrumentos participativos, cujos resultados apontam para a consolidação de princípios democráticos e para a promoção de educação cívica, contou com o apoio de gestores, agentes e atores estatais, o que conferiu um sentido político à participação popular (ENAP, 2018).

Os canais institucionalizados pela integração entre Estado e sociedade assumiram, ao longo do tempo, múltiplos arranjos que tiveram a finalidade comum de tornar as instituições políticas mais abertas, participativas e transparentes (QUINTÃO, 2019). Isso repercutiu sobre os processos de gestão orçamentária, espacial e/ou habitacional, e impactou nas esferas política, social, cultural e ambiental. Entre as denominações que estes arranjos receberam, a de *inovação democrática* foi aplicada por diversos estudos que analisaram o *desenho institucional* de modalidades participativas.

Na visão de Smith (2019), as inovações democráticas são definidas como instituições projetadas a fim de aumentar e aprofundar a participação dos cidadãos nos processos de decisões políticas. O desenho institucional dessas inovações é configurado por um conjunto de qualidades passíveis de apreciação prática, tais como os procedimentos de prestação de contas, os mecanismos decisórios e deliberativos, e a existência de estratégias de mobilização e de resolução de problemas. Neste sentido, as inovações democráticas constam, portanto, de processos participativos bem elaborados que requerem engajamento entre cidadãos e atores estatais, para que sejam gerados resultados políticos de efeito significativo.

São vastos os estudos que exploram as modalidades de participação no âmbito do Executivo, e cada vez mais têm sido desenvolvidas pesquisas orientadas a analisar inovações democráticas no Legislativo. Segundo Quintão & Faria (2018), de maneira geral, estudos privilegiam mais os arranjos desenvolvidos pelo Executivo do que aqueles do Legislativo, representando campo em expansão os estudos sobre esta última esfera. Para os autores, as políticas participativas no âmbito do Legislativo revelam uma possibilidade de superação de uma tensão histórica entre participação e representação, no sentido de promoção de outras formas de inclusão e envolvimento cívico, para além daquelas de finalidade eleitoral, criando uma aproximação entre representantes e representados, aumentando a legitimidade das decisões e os recursos informacionais.

Em uma pesquisa que tratou de analisar o traço inclusivo das cinco modalidades participativas mais comuns nas Assembleias Legislativas Estaduais (ALE's), Quintão & Faria (2018) concluíram que diferentes arranjos geram diferentes resultados de inclusão, na medida em que dependem de elementos como o tamanho, as finalidades e a forma de recrutamento dos participantes. As inovações participativas citadas nesta pesquisa foram (i) Audiências Públicas, adotadas nas 27 ALE's, (ii) Ouvidorias, presentes em 20 ALE's, (iii) Comissões de Legislação Participativa, em 13 casos, (iv) Bancos de leis, constatados apenas em São Paulo e Minas Gerais, e (v) Consultas Públicas Online, presentes somente no Estado de Minas Gerais (p.71). Os autores avaliaram estes arranjos com base em seus objetivos, funções e aspectos da participação, pontuando os limites e as potencialidades para a inclusão política através destas modalidades. A conclusão foi a de que a operacionalização, a qualidade e a efetividade das mesmas dependem da tradição política do Estado em que estão inseridas e do desenvolvimento institucional do legislativo, ambos regulados pelas relações intergovernamentais.

Pode-se considerar, de maneira geral, que o campo da inovação das práticas participativas, em ambos os âmbitos institucionais, é permeado por diversos pressupostos, tais como a criação de formas de mediação política, a ampliação de arenas de participação direta dos cidadãos, o aperfeiçoamento dos processos representativos, a transformação de

procedimentos institucionais e burocráticos, o estímulo pedagógico/educacional, entre outros (QUINTÃO, 2020; SMITH, 2019).

Pode-se considerar, de antemão, que a iniciativa apresentada nesta pesquisa vai ao encontro destes pressupostos, o que possibilita qualificá-la como uma modalidade participativa e como uma inovação democrática.

A experiência em foco é denominada de Orçamento Legislativo Participativo (OLP), um projeto político criado em 2017 por um grupo de cinco vereadores da Câmara Legislativa de Florianópolis (CMF) de Santa Catarina. A proposta inicial da iniciativa foi instituir uma forma de gestão participativa das emendas parlamentares, com o objetivo de aproximar as comunidades do orçamento legislativo e inseri-las como protagonistas e condutoras no processo decisório. Este viés participativo foi aplicado, também, na relação entre os atores legislativos, com a proposta de unificação dos valores de suas emendas individuais em uma emenda grupal. No período em questão, a CMF tinha recentemente aprovado a Emenda à Lei Orgânica n.º 039/2016, a qual prevê a aplicação do Orçamento Impositivo às emendas propostas na Lei Orçamentária Municipal, cujo efeito implica na obrigatoriedade de empenho, por parte da Prefeitura, das emendas parlamentares.

Estas propostas contrastaram com a maneira habitual pela qual ocorre o trâmite orçamentário do recurso em questão, feito, geralmente, de forma individual e discricionária. As especificidades do viés participativo e da lógica impositiva compõem os elementos que formataram e possibilitaram a ocorrência do OLP.

O OLP é, portanto, fruto de uma articulação entre vereadores que, no interior de seus Gabinetes e em conjunto com suas Assessorias, criaram esse novo modelo de execução das emendas parlamentares para a legislatura dos anos de 2017 a 2020. O embrião da ideia do OLP partiu do vereador Afrânio Boppré (PSOL), que, com o apoio dos vereadores Lino Peres (PT), Marcos José de Abreu (PSOL), Pedro de Assis Silvestre (PP) e Vanderlei Lela (PDT), encorpou o referido projeto político e o apresentaram para a Câmara, em algumas sessões do Plenário, e para as comunidades, em processo aberto, consultivo e participativo. Juntos, estes vereadores uniram em um montante seus valores individuais das emendas parlamentares e destinaram-no por meio de uma emenda única no orçamento municipal, colocando o recurso à disposição dos cidadãos mediante processo decisório participativo.

Entre as distintas possibilidades de análise oferecidas por esta experiência, trata-se aqui de explorar os elementos do *desenho institucional (DI)* que a qualificam como uma *inovação democrática*. Isto contempla um resgate da origem, da trajetória, da estrutura e das normas e regras do OLP. Cabe ressaltar, de antemão, que o DI do OLP é embasado nas prerrogativas de dois instrumentos orçamentários: o Orçamento Impositivo (OI) e o

Orçamento Participativo (OP), os quais serão explorados no transcurso deste trabalho. As principais particularidades do DI do OLP são atribuídas, sobretudo, em decorrência da interseção destes instrumentos citados.

Podemos considerar que o OLP inaugurou, portanto, uma nova lógica de OI, aplicado no âmbito local e de forma grupal, e um novo molde de OP, promovido no âmbito Legislativo.

Sobre a escolha da variável do DI, destaca-se a indicação, por parte da bibliografia, de que, para uma análise mais completa, é necessária a interlocução desta com outras variáveis. Enquanto resultante das articulações entre Estado e sociedade, o DI operacionaliza um conjunto de princípios através do qual são instituídos critérios e regras que incidem sobre as práticas e as relações político-sociais. Neste sentido, a variável do DI deve ocasionar dinâmicas participativas, resguardar princípios como o da autonomia e potencializar o processo de capacitação popular, na medida em que pode promover alterações em práticas tradicionais ao pluralizar a interlocução entre atores. Sua análise, porém, presume uma perspectiva articulatória com outras variáveis (CARLOS, 2015; LUCHMANN, 2002; SMITH 2019).

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

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

Quanto à aplicação da lógica do OI no OLP, a intenção inicial foi a de expor uma nova possibilidade de uso conjunto das emendas parlamentares, resguardadas, legalmente, com a premissa “impositiva” do OI. Isso porque, apesar de ser um instrumento que contraria a lógica tradicional do sistema político, na medida em que torna obrigatória a execução de todas as



emendas, inclusive daquelas que anteriormente pudessem ser desconsideradas pelo Executivo, a aplicação do OI não inibe que os recursos permaneçam sendo utilizados como moeda de troca para a mobilização de suporte e apoio político em torno dos tecidos eleitorais dos parlamentares. Portanto, a intenção inicial de um arranjo grupal de emendas parlamentares contesta e contrasta com o habitual uso individualizado destes recursos. Esta é uma importante diretriz que pode contribuir para o fortalecimento da inovação no âmbito do Legislativo local.

O DI do OLP foi contemplado, também, pelas premissas do Orçamento Participativo. O OP é definido como um programa de governo e uma instância decisória que altera as demandas, os resultados e as práticas políticas que envolvem o processo orçamentário municipal. Este modelo de política participativa instituiu uma nova forma de relação entre a sociedade e o Estado no nível local. É caracterizado como uma modalidade alternativa à gestão do orçamento público municipal, a qual inseriu a participação popular nas etapas de definição, discussão e decisão de parte dos recursos públicos das Prefeituras (DIAS, 2006; BORBA & LÜCHMANN, 2007; LÜCHMANN, 2002; SOUZA, 2016).

É inovadora a implantação do OP no âmbito Legislativo, pelo menos conforme a literatura nacional que trata do tema. Já Lerner & Secondo (2012) apontam para a existência de tal arranjo desde a implementação do OP na cidade americana de Chicago, mencionando o nome de quatro *councilors* (vereadores) que decidiram lançar o processo do OP sobre seus recursos discricionários. A gestão participativa destes recursos, considerados verbas “atípicas”, enquanto parte de um “suborçamento municipal”, gerido pelos vereadores, se expandiu do caso em questão e alcançou outras Câmaras Municipais na Califórnia.

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

Em decorrência das particularidades expostas, se define que o objetivo geral desta pesquisa é analisar e descrever o OLP com foco no seu *desenho institucional*. Os objetivos específicos deste estudo se circunscrevem a (i) fazer um registro documental e teórico da experiência do OLP, (ii) produzir um material descritivo do OLP, (iii) pontuar as

potencialidades e os desafios da iniciativa, e (iv) contribuir para o debate acerca do Orçamento Impositivo e do Orçamento Participativo desde essa nova possibilidade de arranjo.

Ressalta-se que esta pesquisa não teve a intenção de discorrer acerca da atuação dos atores políticos em si ou entre si, mas sim a de investigar como o DI do OLP pode transformarsuas formas de atuação. Na análise que trata de explorar os efeitos do DI sobre o processo participativo, foram considerados fatos constatados nas etapas de criação, execução e monitoramento dos projetos comunitários.

Cabe enfatizar, no entanto, que o contexto político e social que atualmente envolve o OLP é contingente. Com o resultado das eleições municipais de 2020, apenas dois dos cinco vereadores participantes permanecem na Câmara, e, devido à pandemia, além da impossibilidade de realização de ações participativas, a aplicação dos recursos das emendas parlamentares está com aplicação restrita a açõesna área da saúde. Apesar de este cenário restringiras possibilidades de novos avanços do OLP, ele não impede que seja executada a etapa de monitoramento dos projetos já em curso.

Em decorrência a estes marcos, o escopo da pesquisa engloba principalmenteconstatações feitas em período anterior a eles, embora também esteja situado nos acontecimentos do presente, assinalando prospectivamentepossíveis cenários para a iniciativa.

O universo da pesquisa atém-se à experiência da região do Sul da Ilha, a primeira contemplada pelo OLP, no ano de 2018, congregando 15 bairros e resultando na criação de nove projetos comunitários, cujos desfechos serão apresentados no decurso deste trabalho.

## 1.1 PROBLEMA DE PESQUISA E JUSTIFICATIVA

Há um ideário político e social que aspira à sobrevivência e perpetuação das mais diversas experiências participativas, porém, dependentes de variáveis políticas, culturais e sociais, algumas desaparecem, outras se conservam ou se reinventam. Ao longo de suas trajetórias, surge uma série de elementos que desafiam seus limites de sustentação. Por isso, diversas pesquisas já enfatizaram as potencialidades e sinalizaram as vulnerabilidades de distintas práticas participativas em face das dinâmicas políticas e partidárias.

Na visão de Lüchmann(2014), as reformulações nos desenhos institucionais de instâncias estatais e de relação com a sociedade civil, foram fruto de demandas sociais e de projetos políticos que surgiram diante das crises de legitimidade e de representação do regime democrático. As críticas e reivindicações quanto ao modelo democrático liberal, no contexto de uma democracia deliberativa, resultaram na incorporação de novos arranjos às estruturas

representativas, o que culminou na criação de diversos espaços de participação e de controle social, como foi o caso do Orçamento Participativo (OP).

As experiências de OP fornecem importantes lições acerca dos limites do “potencial democratizante” de uma política participativa (ROMÃO, 2011). No decorrer de sua trajetória, o OP encontrou entraves das mais distintas ordens, e seu processo participativo foi permeado pela influência de processos políticos e partidários, fato já constatado por uma série de estudos. Como parte de um resgate histórico, esta pesquisa apontará alguns dos principais entraves que influíram sobre o desenho institucional do OP, os quais foram identificados por pesquisas teóricas e empíricas.

Entre os possíveis entraves de ordem política, a pesquisa de Borba e Lüchmann (2007) alertou para o impacto de descaracterização e desqualificação que a influência da atuação de atores políticos e coalizões partidárias pode gerar nas inovações democráticas. Os autores advertem no indicativo de que o OP é afetado pela “morfologia” das instituições políticas, que exercem sua influência na inclusão das instâncias de participação. Isso significa que o “jogo político” gera consequências para o formato institucional, tornando a prática participativa subordinada à atuação de lideranças políticas individuais, de partidos e/ou setores.

Neste sentido, apesar de terem inserido, por décadas, a participação cívica em instâncias de deliberação que tratam da gestão do orçamento público municipal, as experiências de OP mostraram-se dependentes, subordinadas e influenciadas em relação à “morfologia” das instituições políticas, permeadas, muitas vezes, por interesses isolados de grupos ou setores. O resultado da associação destes fatores foi a descaracterização e a desqualificação da prática em alguns Municípios (BORBA & LÜCHMANN, 2007).

Na ordem institucional, pesquisas trataram de investigar como o fenômeno de replicação do OP em outros contextos foi fato que acometeu seu DI, limitando e/ou condicionando seus resultados. Para Smith (2019), a experiência do OP é um exemplo do limite da característica de “transferibilidade” de um processo participativo para outra localidade, uma vez que os seus moldes não se adequam e/ou encaixam nos diferentes contextos de implantação. O que acontece é que, no processo de reconfiguração dos moldes, muitos dos elementos e das características originais são perdidos.

Quando se considera que este fenômeno acarretou a perda do modelo original do desenho participativo, presume-se que houve perda também quanto aos resultados esperados pela implementação da política. Porém, o DI não é a única “qualidade” importante a ser considerada na análise de uma prática participativa. Há um conjunto amplo de outras qualidades que estruturam o processo participativo. Logo, um suporte sistêmico se faz necessário para que se compreenda como a atuação de atores, líderes e redes é cruzada por

instituições que, quando incluídas nos “blocos de participação”, contribuem para o apoio, a manutenção e o êxito de uma prática (SMITH, 2019).

A presença de entraves que influenciam processos participativos se aplica também a outras experiências além da do OP. Em um estudo que analisou experiências de inovação democrática no âmbito do Legislativo, Quintão (2019) constatou que a instituição do Parlamento encontra, no seio de sua formatação, entraves de natureza institucional-burocrática que limitam o processo de transformação e de adaptação de procedimentos, fato que torna um desafio reformular o desenho institucional dessa instância. O autor considera que o esgotamento dos desenhos legislativos é fator que gera a saturação da participação neste âmbito, isso porque, para manter-se no legislativo, a participação se fundamenta em conceitos de ação coletiva e de mobilização política.

Para o caso do OLP, que aderiu à lógica e aos moldes do OP, aplicados no âmbito do Legislativo, é imprescindível atentar-se às lições absorvidas por esta experiência. Enquanto uma nova modalidade diferenciada de gestão participativa ainda em etapa de consolidação, o OLP não está imune ao surgimento de entraves de ordem institucional, relacional, política e/ou burocrática. Em sua recente trajetória, já foram apresentados desafios e limites que têm incitado o amadurecimento da legitimidade do seu DI.

A proposta do OLP igualmente é dependente da vontade política e das decisões do Executivo, do apoio individual e institucional no âmbito Legislativo, e da participação ativa da comunidade em todo o processo. O OLP é formatado por um DI que importou as lógicas e os moldes do OI e do OP. Isso implica, para o alcance dos resultados esperados, a ocorrência de um conjunto de condições e requisitos legais, e de relações institucionais e comunitárias.

Influentes sobre as ordens burocrática, institucional, política e relacional, a aplicação do instrumento do OI às emendas parlamentares dos vereadores de Florianópolis, bem como a novidade da proposta do OP no âmbito Legislativo, requereram adaptação por parte da Prefeitura. A ausência de uma “cultura interna” para lidar com estas demandas exigiu a institucionalização de dois trâmites burocráticos. O primeiro foi a criação de uma Comissão para analisar os pedidos das emendas impositivas, o segundo, se refere à institucionalização, por meio do Decreto municipal nº 19.608/2019, do Grupo de Trabalho (GT) de acompanhamento, fiscalização e elaboração da proposta de regulamentação do Orçamento Impositivo em Florianópolis. A composição deste GT é prevista pela participação de um membro de cada um dos seguintes setores: Poder Legislativo, Secretaria Municipal da Fazenda, Secretaria Municipal da Casa Civil, Secretaria Municipal de Infraestrutura, Secretaria Municipal do Meio Ambiente, Planejamento e Desenvolvimento Urbano, Secretaria Municipal de Transporte e Mobilidade Urbana, Secretaria Municipal do Continente

e Assuntos Metropolitanos, Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis, Fundação do Meio Ambiente de Florianópolis e Superintendência de Transporte e Controle. O funcionamento deste GT, no entanto, ainda não é efetivo. Até o final de 2020, ainda não havia sido nomeado um representante do Poder Legislativo em sua composição.

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

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

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

É em decorrência de um conjunto de fatos e fatores que impactam no processo de consolidação do OLP, que esta pesquisa se desenvolve com vistas a analisar e descrever essa experiência com foco nos elementos singulares do seu DI, considerando acontecimentos que determinam o processo de apropriação da iniciativa por parte dos atores políticos e das comunidades. Por isso, o DI é definido como a variável central, que impacta e é impactada na medida em que dá forma aos processos políticos, determina atuações e orienta o processo participativo.

Diante do exposto, eis a questão norteadora que esta pesquisa busca responder: em que medida o DI do OLP mantém, adapta e/ou inova a lógica e a concepção inicial do Orçamento

Impositivo e do Orçamento Participativo? Para isso, a análise dos componentes caracterizadores do OLP é feita considerando-se prerrogativas daqueles dois instrumentos orçamentários, o que também envolve um levantamento prévio sobre os principais efeitos da proposta no âmbito do Executivo, nos atores legislativos e no processo participativo junto às comunidades.

## 1.2 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO E METODOLOGIA DA PESQUISA

Além desta Introdução, a presente Dissertação é disposta em três Capítulos e Conclusão. No primeiro, é apresentado o referencial teórico que compõe o enfoque analítico desta pesquisa. Para tal, à luz da perspectiva *neoinstitucionalista*, são conceituadas as variáveis *desenho institucional* (DI) e *inovação democrática*, contextualizadas, principalmente, a partir do caso do OP, e posteriormente aplicadas ao caso do OLP.

O segundo Capítulo situará o âmbito de criação e implementação do OLP. Posto que se trata de uma ação em nível local, proposta no interior do Legislativo, enfatiza-se o papel da municipalidade na execução de políticas urbanas participativas e descrevem-se as principais funções e competências do Legislativo Municipal em incentivar e propulsionar tais práticas.

O terceiro Capítulo cumpre com os objetivos desta pesquisa. A primeira seção versa sobre o Orçamento Impositivo, o primeiro instrumento que formatou o OLP. São trazidas informações sobre sua aplicabilidade desde o nível nacional até a inovação local do caso de Florianópolis. Far-se-á uma explanação acerca dos recursos sobre os quais incidem as emendas parlamentares, bem como, para o caso do OLP, sobre o que foi a emenda grupal, os valores envolvidos, a aplicação no orçamento e o processo de adesão dos vereadores. A segunda seção é sobre o Orçamento Participativo, cujos moldes, metodologia e prerrogativa compuseram a formatação do DI do OLP. A terceira seção descreve e caracteriza o DI do OLP, apresentando os principais elementos que o caracterizam como uma prática de inovação democrática.

Na seção *Constatações sobre o caso do OLP*, busca-se responder à questão norteadora da pesquisa. Para tanto, as interpretações da questão foram agrupadas em seis constatações principais, definidas por: (i) comparar algumas das prerrogativas do DI do OP descritas nos referenciais teóricos, com elementos e circunstâncias identificados no caso do OLP; (ii) considerar as implicações da lógica do OI sobre o DI do OLP; (iii) abordar cursivamente a questão do efeito pedagógico junto às comunidades envolvidas; (iv) discorrer a respeito da esfera de participação política a partir da perspectiva dos atores legislativos, o que contemplou explorar questões sobre o processo de adesão à proposta e sobre as justificativas

de não-adesão; (v) pontuar a importância do aprimoramento do processo de prestação de contas do OLP; e (vi), por fim, apresentar um quadro com as principais características do DI do OLP.

A última seção do terceiro Capítulo, intitulada *Cenários prospectivos da iniciativa*, tem como intenção ressaltar a necessidade de desenvolvimento de uma capacidade de enfrentamento e de adaptação no domínio do OLP, sobretudo diante do contexto da pandemia de Covid-19, com o congelamento dos recursos das emendas parlamentares, disposto por um Decreto Estadual de Estado de Calamidade, e a restrição de atividades participativas presenciais, o que tornou necessária a criação de novas formas de participação e de monitoramento dos projetos em curso. Além disso, refletir-se-á sobre como o resultado das eleições municipais de 2020 exige que novas linhas de trabalho do OLP sejam traçadas junto aos parlamentares recentemente empossados e àqueles que permaneceram na Câmara.

Por fim, a Conclusão desta pesquisa apresenta um balanço geral das constatações, sintetiza as conceituações elaboradas sobre o OLP e apresenta a conclusão final da pesquisa.

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

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

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

O método de pesquisa é exploratório. O conteúdo descritivo desta Dissertação foi construído com base (i) na análise de comunicações oficiais e de outros documentos do acervo do OLP, disponibilizados pelos Gabinetes dos vereadores participantes, (ii) nas

narrativas de seis entrevistados, atores legislativos participantes do OLP,(iii)nas questões levantadas em três encontros comunitários e (iv) na única reunião de prestação de contas e balanço geral do OLP, realizada no final do ano de 2020, de forma remota (*on-line*). Também foram considerados conteúdos de *websites* locais que publicaram a iniciativa.

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

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

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



## 2 REFERENCIAL ANALÍTICO

Os enfoques apresentados neste referencial orientarão a reflexão teórica da análise do OLP. As variáveis explicativas escolhidas são *desenho institucional* (DI) e *inovação democrática*, consideradas à luz da perspectiva *neoinstitucionalista*. Das particularidades do formato do OLP, há prerrogativas que trazem complementaridade entre estas variáveis, embora haja também outras que as contrapõem. Este Capítulo irá explorar essa interligação, considerando as especificidades do caso do OLP.

### 2.1 NEOINSTITUCIONALISMO

É ampla a discussão literária sobre o neoinstitucionalismo. As interpretações adotadas nesta pesquisa, especificamente com foco na corrente do neoinstitucionalismo histórico, advêm das sistematizações de Hall & Taylor (2003), das conceituações de Skocpol (1985) e de Pierson & Skocpol (2002).

Neste campo, as instituições são concebidas como um conjunto de procedimentos, normas, protocolos, convenções e outros elementos que fornecem modelos morais e cognitivos para a interpretação e orientação de toda uma sociedade, influenciando suas ações e comportamentos, sendo constituídas, portanto, de regras formais e informais que moldam o comportamento de atores políticos e sociais. Segundo interpretações que consideram o Estado como um complexo de instituições, teorias foram desenvolvidas com a finalidade de explicar o Estado e o papel de suas instituições. Entre estas, o neoinstitucionalismo elucidou, por meio de suas correntes do neoinstitucionalismo histórico, da escolha racional e o sociológico, sobretudo a partir dos anos de 1980, o papel desempenhado pelas instituições nas determinações de resultados sociais e políticos, abarcando questões como a relação entre instituições e comportamento social, e os processos de surgimento e/ou modificação de instituições (HALL & TAYLOR, 2003; CAVALCANTE, 2011).

O neoinstitucionalismo contestou as teorias do estruturalismo, pluralismo, neo-marxismo, determinismo e funcionalismo. Estas correntes teóricas, consideradas desde uma perspectiva histórica, predominaram especialmente entre as décadas de 1930 e 1940, e concebiam, de maneira geral, o Estado como parte de uma arena de negociações dependente de condicionantes societários. Com pressupostos centrados na sociedade, estas correntes apresentavam um certo grau de “objetivismo”, que considerava que o todo social prevalecia sobre as partes individuais (SKOCPOL, 1985; KAUCHAKJE, 2017; LUCHMANN, 2002).

O neoinstitucionalismo, por sua vez, concebeu o Estado como um ator e/ou como uma instituição influente sobre os processos políticos e sociais. Para Skocpol (1985), os estudos sobre classes e grupos sociais não traduzem o funcionamento do Estado, assim como os estudos centrados no Estado não substituem aqueles que devem dar explicações sobre a sociedade. Logo, analisar o Estado envolve considerar seu contexto socioeconômico, sociocultural e sociopolítico. Neste sentido, a autora pontua duas alternativas analíticas que trazem o Estado a um lugar de destaque nos estudos comparativos e históricos de mudança social, política e de elaboração de políticas públicas. A primeira se refere ao Estado como uma organização por meio da qual as coletividades demandam metastendendo em conta os recursos disponíveis e as configurações sociais. A segunda trata do Estado enquanto uma configuração que influencia os significados e os métodos da política para os grupos e classes da sociedade.

De acordo com a perspectiva neoinstitucionalista, o Estado influencia não apenas os processos decisórios, mas também a modulação que as estruturas, as atividades estatais e a atuação de líderes políticos impõem sobre o comportamento dos grupos sociais. Por isso, há outros elementos a serem considerados como influentes na estrutura do Estado, entre os quais, a cultura política, a ação coletiva, a natureza e o lócus do poder político. Abordado de maneira geral como parte da dialética Estado/sociedade, o elemento da cultura política, em especial, faz referência aos movimentos expressos pelo cooperativismo, associativismo e outros movimentos sociais que conformam protestos de defesa do direito à participação popular (SKOCPOL, 1985).

No que tange ao neoinstitucionalismo histórico, segundo Hall & Taylor (2003), suas características centrais se formaram com o processo de reação a situações políticas que tratavam, sobretudo, da questão da distribuição desigual do poder e dos recursos, no sentido de um acesso desproporcional a processos decisórios, condicionado por instituições que conferem mais poder a determinados atores, grupos ou interesses, em detrimento de outros. Na visão de Souza (2007), a luta pelo poder e por recursos entre grupos sociais é mediada por instituições políticas e econômicas que direcionam o rumo das políticas públicas, privilegiando apenas alguns grupos.

Para Cavalcante (2011), o neoinstitucionalismo histórico considera argumentos temporais e dá atenção a contextos e configurações históricas na análise de mudanças em processos político-institucionais, considera também o surgimento e o declínio de instituições, bem como busca suas origens, configurações e impactos no sistema político. Isso tudo a partir de uma perspectiva que considera que as instituições podem se alterar de acordo com os diferentes contextos, assim como também são restringidas por conjunturas passadas.

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

A *path dependence*, “dependência de trajetória”, é um importante aspecto levantado pelo neoinstitucionalismo histórico. De acordo com Kauchakje (2017), este termo se refere ao curso histórico de instituições políticas e estatais dotado de capacidade para influenciar, modular, condicionar o comportamento político e seus resultados. Apesar de se tratar de uma concepção centrada no Estado, o neoinstitucionalismo considera também outros elementos além das estruturas estatais, como as relações que ocorrem no interior da sociedade civil. Desta perspectiva, concebido como um ator autônomo e independente, o Estado é o responsável por direcionar o alcance dos resultados das políticas públicas e, como uma estrutura de autoridade política e pública, por abarcar os padrões que configuram e organizam os métodos das políticas, as quais impactam sobre os processos sociais.

No entanto, os teóricos do neoinstitucionalismo histórico não consideram as instituições como o único fator que influencia nos comportamentos e resultados da vida política e social, atentando a uma cadeia causal, formada por outros fatores, que faz com que o Estado seja um complexo de instituições e não mais um ator neutro. De acordo com Hall & Taylor (2003), essa corrente apresenta uma questão central na análise institucional, a qual é definida da seguinte maneira: como as instituições afetam o comportamento dos indivíduos? Segundo os autores, as respostas possíveis a tal questão ponderam que é por intermédio das ações de indivíduos que as instituições exercem influência sobre situações políticas. A primeira possibilidade aponta para uma motivação por interesses preferenciais, no sentido de um comportamento estratégico pautado pelas informações fornecidas pelas próprias instituições, as quais tornam os comportamentos previsíveis, tais como aquelas operacionalizadas através de acordos, tratados e outros mecanismos que estimulam uma movimentação de “ação e reação” por parte dos indivíduos. Outra linha de resposta, por sua vez, é justificada por um viés cultural, e reflete que o comportamento dos indivíduos é

limitado por suas visões de mundo, o que resulta na escolha de uma ação embasada mais em interpretações do que em motivações estratégicas ou utilitárias.

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

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

As sequências dos eventos de um processo sociopolítico impactam e se diferenciam em seus resultados. Há um impacto causal entre as sequências, as quais interagem entre si. Neste sentido, estabelecem-se conexões temporais em dado contexto, e os processos de *path dependence* operam na institucionalização de arranjos políticos específicos. Dentre estes processos, as “regras do jogo” de determinado sistema político, por exemplo, representam um dos padrões que reforçam o rumo dos processos de *path dependence* (PIERSON & SKOCPOL, 2002).

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

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

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

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

Segundo Colaço & Seibel (2007), o OP não foi um eixo importante na campanha eleitoral da Frente Popular, mas foi, sim, levantado e desenvolvido no âmbito do diretório do PT, que tinha como modelo de referência a experiência de Porto Alegre. Em síntese, no primeiro momento do OP em Florianópolis, o principal desafio foi o processo de aprovação do OP na Câmara Municipal, a qual, na ocasião, gerou um grande número de emendas para o mesmo. Posteriormente, evidenciou-se que, na coligação da Frente Popular, alguns dos partidos que a compunha não tinham o OP como um projeto político. No que se refere à *tradição associativa*, o estudo menciona especialmente a atuação da União Florianopolitana de Entidades no processo de mediação do enfrentamento com a Câmara Municipal.

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

pessoal do vereador Afrânio Boppré, idealizador do embrião do OLP, vice-prefeito e secretário de finanças da gestão de Sérgio Grando na época de implementação do OP.

Esta Dissertação, em seu terceiro Capítulo, retomará esta discussão na caracterização e descrição do desenho institucional do OLP.

## 2.2 DESENHO INSTITUCIONAL

Nesta pesquisa, o DI é considerado a variável central, que impacta e é impactada na medida em que dá forma aos processos políticos, determina atuações e orienta o processo participativo, ou seja, é condição determinante no OLP. Considera-se, de antemão, que o DI dá forma aos processos participativos e políticos, bem como estes resultam dos conteúdos prescritos pelo DI.

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

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

No âmbito do debate internacional e recente acerca dos diferentes arranjos democráticos de DI, a obra de Smith de 2019, *Design Matters: CBNRM and Democratic Innovation*, caracteriza esta variável segundo aspectos de definição, a saber: (i) os Bens democráticos, que se referem a um conjunto de qualidades democráticas que dão forma à “governança participativa”, tratam da inclusão de grupos “marginais” nos processos decisórios, da transparência, do controle popular e da viabilidade da prática, no sentido de análise da relação custo/benefício perante os resultados em diferentes grupos sociais; (ii) as Tarefas, que correspondem ao elemento que contempla os objetivos e as finalidades da proposta, definidos por uma agenda que organiza os ciclos e os prazos dos processos políticos e participativos em pauta, bem como descreve as estratégias para resolução dos problemas levantados; (iii) os Mecanismos, considerados como “blocos” de estruturação que compõem os projetos, abarcam diferentes aspectos dos Bens democráticos e, quando combinados, cumprem com as Tarefas (entre estes, destacam-se os mecanismos de recrutamento, que

estruturam o processo participativo, os mecanismos de interação, que compreendem as práticas de deliberação, os mecanismos de tomada de decisão, que se operacionalizam nas práticas de consenso e de votação, e os mecanismos de prestação de contas, que promovem a responsabilização e a transparência dos atos e resultados dos projetos); por fim, (iv) o Co-design, que se refere ao princípio de manutenção do envolvimento das comunidades em todo o transcorrer do processo participativo.

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

Na visão de Fung& Wright (2001), há três circunstâncias que permeiam a variável do DI, e que podem estabilizar e aprofundar as práticas participativas. Estas podem ser observadas quando há existência de (i) concessão do poder decisório às unidades locais, (ii) criação de vínculos formais de comunicação e de distribuição de recursos, o que conecta as unidades entre si, e (iii) apoio de outras instituições estatais para a formalização das demandas. Para suscitar estas circunstâncias, as práticas participativas podem orientar sua atuação com foco em questões tangíveis e específicas, envolvendo diretamente as pessoas impactadas por estas questões. Quando representam problemas, estas questões devem ser visadas por estratégias de resolução desenvolvidas e programadas coletivamente.

Para exemplificar a definição da variável do DI, uma das práticas descritas por Smith (2019) é a do OP. O autor a descreve a partir de um ciclo de três etapas de estruturação: a primeira é a que pressupõe a disponibilidade, em nome das autoridades públicas, de determinado orçamento à apreciação das comunidades, a segunda é a que trata da delegação de representantes comunitários para o acompanhamento de ações e tarefas, e a terceira é a que abrange os processos de votação e definição das propostas com o envolvimento da comunidade em geral

Segundo Smith (2019), o modelo original de OP teve sua agenda definida por diretrizes que moldaram o DI dessa experiência. A formatação foi feita a partir da institucionalização de arenas de debate aberto, da elaboração de regras, da delimitação de demandas e da execução das tarefas de supervisão e acompanhamento nas etapas de implementação dos projetos. Para a operacionalização destas etapas, a burocracia municipal foi reorganizada para contribuir com a entrega das propostas e serviços. O êxito da iniciativa

foi atribuído também por meio das etapas de mobilização e capacitação das comunidades, principalmente entre aquelas de menor capital político, social e econômico. Este processo de aprendizagem inclusiva é considerado um componente central das diretrizes do OP. O autor também defende que a efetividade do desenho de uma “governança participativa” requer a existência de um canal aberto às dinâmicas políticas em jogo.

O estudo de Lüchmann (2002, p. 103), que versa acerca das possibilidades e dos limites da democracia deliberativa a partir da experiência do OP de Porto Alegre, define o *desenho institucional* como um “elemento de análise” que, combinado com as variáveis da *tradição associativa* e da *vontade política*, constitui fator decisivo para a continuidade das experiências de OP. A autora propõe considerar o DI a partir de um duplo caráter de institucionalidade, composto pela dimensão organizativa, que envolve o conjunto das regras, diretrizes e espaços, e a dimensão cultural, que concerne à incorporação de um novo comportamento político-social. Este pressuposto indica que o DI operacionaliza o processo deliberativo e também promove alterações no campo mais amplo das relações sociais, interferindo em padrões políticos, culturais e sociais. Esta compreensão considera que o elemento do DI informa não só a respeito de garantias legais, mas também sobre um conjunto de outras medidas, tais como arenas de participação, normas, atores envolvidos etc. Enquanto um exercício de ideal democrático, a formatação do DI é também resultante e dependente de forças políticas e sociais, o que faz com que sejam consideradas as relações sociais e as concepções que organizaram e operaram a “manutenção institucional” (LÜCHMANN, 2002, p. 57).

Este duplo caráter de institucionalidade do DI do OLP pode ser exemplificado pela característica da territorialidade do DI do OP. Segundo Lüchmann (2002, p.157), o DI configurado por esta característica é elemento que permite maior aproximação com as bases da sociedade, operacionalizado pelas assembleias e fóruns regionais, os quais ocorrem em espaços mais localizados, o que facilita a apropriação por parte dos cidadãos. Neste sentido, a territorialidade, ou seja, a divisão com base regional, amplia as oportunidades de participação na medida em que reduz os custos, por exemplo, de deslocamento. Por isso, um DI configurado por esta característica apresenta o importante aspecto da capilaridade social.

Lüchmann (2002) caracteriza este aspecto, enquanto efeito de pluralização de atores e de espaços públicos, como decorrente tanto das regras e dos critérios do DI, quanto do caráter territorial que impacta nas relações sociopolíticas do município e que oportuniza ganhos a localidades excluídas. Neste sentido, o atendimento de carências e reivindicações de áreas mais vulneráveis é acompanhado de um aumento efetivo das oportunidades de participação



popular e de aplicação de recursos públicos em prol de populações economicamente em desvantagem.

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

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

No estudo de Smith (2019), a análise da variável do DI foi orientada pela constatação de mudança no formato original da experiência de Porto Alegre, e também nos resultados gerados. O autor considera que o modelo de 30 atrás é o que oferece mais condições para que se cumpram princípios democráticos. De acordo com Lüchmann (2002), o modelo original do OP era composto por um conjunto de regras de participação bem estipuladas, entre elas, as fundamentadas em princípios democráticos como o da publicização e o do pluralismo, e por procedimentos que asseguravam a inclusão de distintos segmentos sociais e ampliavam as possibilidades de debate junto a grupos excluídos do exercício político. Além disso, este modelo compreendia também os processos de escolha de representantes, conselheiros e delegados, bem como conhecia o perfil dos participantes.

O DI do OP “original” criava um processo participativo aberto “que unia camadas socialmente e economicamente inferiores”, e era formatado por uma agenda descritiva de regras, atribuições e de práticas, como a de capacitação e outras que envolviam mecanismos de interação. As regras garantiam o direcionamento dos projetos às áreas mais necessitadas mesmo antes que se precisasse identificá-las pelas demandas. Por isso, da renovação da dinâmica de elaboração do orçamento público, originaram-se mecanismos que instituíram a participação direta e a capacitação da população em novos espaços de discussão. Para o autor,

o modelo do OP de Porto Alegre foi um caso de vínculo colaborativo entre o estatal e o social que se aplica a partes específicas e ao DI como um todo (SMITH, 2019).

O que acontece, entretanto, é que, segundo Smith (2019), no processo de replicação deste modelo em outras localidades, Estados e Países, houve a perda de alguns dos elementos que garantiam a distinção e o resguardo entre as etapas formatadoras do seu DI, o que também acarretou a perda dos resultados alcançados pelo modelo original. O autor faz ressalva justamente quanto ao procedimento de “imitação isomórfica” do modelo de um desenho participativo, cujo risco implica desconsiderar as especificidades dos novos contextos, havendo, portanto, limites de “transferibilidade” de uma prática participativa a outras realidades. Para Wampler & Romão (2019), a substancial variação dos moldes do OP alterou seu funcionamento entre os distintos Municípios, tanto em termos da qualidade do programa, quanto nos impactos gerados por ele. Em resumo, muitas análises comparativas de OP apontaram para resultados diferentes daqueles que se verificaram nos casos das cidades pioneiras, como Porto Alegre e Belo Horizonte.

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

O terceiro Capítulo desta Dissertação cumprirá com este fim, no entanto, cabe ressaltar, de antemão, que é possível identificar um duplo comprometimento no DI do OLP, decorrente da influência que a morfologia da Câmara Legislativa exerce sobre os graus de apoio institucional à iniciativa e dos níveis de dependência da atuação do Executivo, ambos vinculados à variável da *vontade política*.

O universo desta pesquisa, a experiência do Sul da Ilha, vai ao encontro da variável da *tradição associativa*, justificando-se isto pelo histórico de atuação notória da comunidade em questão no processo de implementação do Plano Diretor de Florianópolis (processo este citado no tópico do neoinstitucionalismo histórico/dependência de trajetória).

## 2.3 INOVAÇÃO DEMOCRÁTICA

O neoinstitucionalismo é a corrente teórica pela qual se cria a categoria do desenho institucional. Esta variável, por vez, representa um arranjo resultante de elementos ordenados e relacionados com processos políticos e sociais. De uma constelação de atores envolvidos em determinada política pública formatada por fundamentos que a enquadram como uma inovação democrática, pode-se considerar que esta caracterização é condicionada por sua trajetória específica de criação e implementação.

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

Foi agregado a estas experiências um sentido de referência para o exercício educativo da democracia participativa, na medida em que a legitimidade das decisões políticas sobre o orçamento público estatal foi assegurada pela ampliação das esferas de participação e capacitação popular. A conjuntura política e a movimentação cívica podem ser consideradas elementos que determinaram a gênese da institucionalização do OP, assumindo um conjunto de características específicas e diferenciadas no âmbito da inovação das práticas participativas (BORBA & LÜCHMANN, 2007; LÜCHMANN, 2014; SOUZA, 2011; SINTOMER et al., 2012).

Na visão de Smith (2019), as inovações democráticas são instituições projetadas para aumentar e aprofundar a participação dos cidadãos nas tomadas de decisões políticas, com vistas a fortalecer a "governança participativa", o que inclui a ampliação da arena de participação direta mediante “convite” da esfera pública aos cidadãos. O autor destaca o fato de que o termo “inovações democráticas” tem sido utilizado para capturar muitas formas de participação pública institucionalizada, entretanto, muitas vezes inclui uma classe limitada no processo participativo, como os casos em que simplesmente reforça um domínio político ativo e interessado em espaços participativos sem considerar, contudo, as limitações de competência política por parte dos próprios cidadãos.

Para Warren (2021, p. 11), há o campo das inovações democráticas voltadas para o avanço do projeto democrático no contexto das instituições da democracia eleitoral, isso porque se considera que exista uma lacuna entre os ideais democráticos dos cidadãos e o

desempenho da democracia eleitoral. Nesta lacuna, enquanto um problema, as inovações democráticas entram como uma possível solução ao enfraquecimento dos valores democráticos. Logo, possíveis inovações que resolvam déficits políticos da democracia representativa devem estar alinhadas a valores democráticos, como o da cidadania ativa. Ao tomar como exemplo as audiências públicas ou os referendos, o autor chama atenção para o risco de que até mesmo inovações democráticas como estas podem ser implementadas com a intenção de suprir interesses específicos, enquanto processos “extra-eleitorais” para que se aumente a legitimidade dos representantes. Neste caso, estes arranjos podem ser considerados “suplementos políticos” que, apesar de inseridos na “ecologia das instituições democráticas”, podem, inclusive, acirrar crises de representação, como quando as agendas em pauta não espelham os reais anseios dos cidadãos, mas sim de apenas um grupo deles.

A partir disso, seria possível pensar nas oportunidades das inovações democráticas em três níveis. O primeiro abarca aquelas que ocorrem “dentro” das democracias representativas. Há aquelas “abaixo” da democracia eleitoral, em áreas descentralizadas de governança, e as “acima” da democracia eleitoral, “entre e além” dos Estados-nação. Principalmente entre aquelas “abaixo” da democracia representativa, considera-se que o movimento de descentralização das responsabilidades entre os níveis de governo, e mesmo entre terceiros, oportuniza a ocasião de inovações democráticas. Tal é o caso do arranjo do OP (WARREN, 2021).

O estudo de Wampler & Romão (2019, p. 127) mostrou que, no ano de 2000, quase metade dos governos municipais que adotaram o OP era liderado por representantes vinculados a partidos “reformistas”. No entanto, sobretudo a partir dos anos de 2010, as análises apontaram para perspectivas menos idealizadas em torno das substanciais variáveis nos moldes do DI dos OPs, o que alterou seu funcionamento em termos de qualidade e impacto entre os Municípios. Isso fez com o OP se transformasse, de um experimento democrático dinâmico, em um processo “rotinizado de formulação de políticas”, permeado por disputas entre líderes partidários e políticos.

Até 2010, a diminuição do nível dos recursos públicos destinados ao OP, de 7 a 10% para 2%, já assinalava uma tensão no programa. Em 2016, havia quase 100 programas de OP ativos, entre os quais, a verificação de uma “capacidade implementatória”, por parte do governo local, foi um importante fator para influenciar no transcorrer do processo político e minimizar os impactos das dinâmicas partidárias. O formato que conferiu o título de inovação democrática ao OP, com base nas experiências pioneiras de Porto Alegre e Belo Horizonte, foi alterado, significativamente, por questões políticas, institucionais e sociais (WAMPLER & ROMÃO, 2019).

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

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

No âmbito do Legislativo, segundo Quintão & Faria (2018), as inovações democráticas têm como objetivo permitir que os cidadãos participem e interfiram, direta ou indiretamente, no processo legislativo, justificadas pela funcionalidade da participação política dos cidadãos, sobretudo no que diz respeito aos processos de acompanhamento de conteúdos orçamentários, de formulação de leis e de elaboração de políticas públicas. Para os autores, o desenvolvimento de arranjos participativos no Legislativo é pautado pelas dimensões estratégica e normativa. A primeira se refere ao processo de institucionalização, de melhoria da imagem e legitimidade do Legislativo, cujo objetivo é torná-lo mais ativo, em especial no que tange ao processo decisório de alocação de recursos orçamentários e no ciclo de outras políticas públicas. Esta dimensão presume mudanças internas, formas de estímulo ao debate público que gerem mais recursos informacionais e reduzam as incertezas em relação às decisões políticas e à assimetria informacional em relação ao Executivo. A dimensão normativa, por outro lado, envolve a qualificação da participação e da representação por meio do aumento e da expansão do ponto de contato entre representantes e representados. Acredita-se que a qualificação e a ampliação da representação são operacionalizadas pelos estímulos às práticas relacionais, por isso, estas dimensões são promotoras de funções deliberativas, as quais ampliam os meios de vocalização dos cidadãos.

Neste campo, é necessário conhecer como se operacionalizam os arranjos, quais são as regras de participação e outros elementos que influem sobre a qualidade e a efetividade das inovações democráticas legislativas. Logo, a variável do DI influi, diretamente, sobre a capacidade inclusiva dos arranjos. Entre os elementos que intervêm sobre este aspecto,

destaca-se a influência que a relação entre Executivo e Legislativo exerce sobre o desenho institucional e sobre o desempenho das inovações, relação esta que pode ter aspectos mais cooperativos ou mais combativos. De maneira geral, os arranjos participativos legislativos envolvem quatro atores principais: os parlamentares, os técnicos legislativos, os representantes da sociedade civil e, em alguns casos, o Executivo, ainda mais quando o tema consta de discussões orçamentárias (QUINTÃO; FARIA, 2018).

Ainda segundo Quintão & Faria (2018), o campo das inovações democráticas legislativas é permeado por limites e potencialidades. As potencialidades se referem ao aperfeiçoamento do capital político-informacional nos processos decisórios, a um maior controle e acesso a informações, à institucionalização das necessidades dos cidadãos, ao aprimoramento da legitimidade técnica do Legislativo e à melhoria de sua imagem pública. Seus limites se referem às poucas oportunidades para troca argumentativa, bem como à dependência do engajamento dos atores legislativos para que as inovações participativas encontrem efetividade.

É com base neste referencial que a pesquisa se atenta aos aspectos do desenho institucional que qualificam uma experiência participativa como inovação democrática. Entre estes, os mecanismos decisórios, os procedimentos de prestação de contas e as estratégias de mobilização recebem ênfase para este fim. Além disso, conforme a literatura indica, é necessário atentar-se também a elementos vinculados aos processos políticos, os quais impactam sobre os resultados das inovações democráticas.

### 3 O GOVERNO LOCAL

#### 3.1 A MUNICIPALIDADE

Os interesses de uma cidade são administrados pela Prefeitura e pela Câmara Municipal. No âmbito local, o poder estatal é distribuído entre o Executivo e o Legislativo, ambos possuem atribuições específicas e são responsáveis legais e autônomos pela gestão municipal. A municipalidade atua enquanto uma entidade provida de competências próprias, na qual os Poderes exercem, em conjunto, a função política de administração dos interesses da cidade e de representação dos interesses cívicos (ENAP, 2018).

É particular a estrutura federativa do Brasil. A introdução dos municípios como entes autônomos, pela CF/88, foi fato inédito nos sistemas federalistas do mundo (CAVALCANTE, 2011). As competências dos Municípios estão previstas no art. 30 da CF/88 e, entre suas principais atribuições, destacam-se: (i) elaborar a Lei Orgânica, a qual prevê as regras de funcionamento dos órgãos públicos municipais, (ii) eleger o prefeito, vice-prefeito e vereadores, (iii) produzir leis e outras normas jurídicas de interesse local e em suas áreas de competência, (iv) arrecadar tributos e (v) prestar serviços públicos essenciais. Em decorrência de suas competências, responsabilidades e limites de atuação, os Municípios, por meio dos governos municipais, são considerados elementos-chave na estruturação da Administração Pública brasileira. A esfera local é a principal via do processo de descentralização do poder público e é um componente estratégico de promoção do crescimento e do desenvolvimento nos níveis estadual e nacional (ENAP, 2018; INTERLEGIS, 2016).

Os 5,6mil Municípios espalhados pelo território brasileiro são representados por características particulares e plurais que se diversificam conforme os históricos de criação, as dimensões territoriais e populacionais, e as características socioeconômicas. Contudo, o ponto em comum entre eles é a elucidação do exercício democrático mais próximo da vida cotidiana e dos indivíduos, dada a possibilidade de relações diretas entre os gestores locais e a população. Por isso, e não só no Brasil, o protagonismo dos Municípios na gestão urbana e no desenvolvimento de políticas inovadoras vem sendo salientado, devido ao potencial e à habilidade de que o campo das localidades dispõe para, por meio dos governos municipais, criar, conduzir e implementar assertivas práticas democráticas, participativas e inclusivas (ENAP, 2018).

Quando se trata da Política Urbana, os principais instrumentos para a execução do planejamento urbano são o Plano Diretor, o Programa de Metas e os Planos Municipais, cujo ordenamento é feito com base nas peças do Orçamento Municipal: Plano Plurianual (PPA),

Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). A CF/88, em seus arts. 30 e 182, estabelece a responsabilidade de execução de políticas públicas de desenvolvimento urbano aos municípios, e versa acerca da competência legislativa no processo de ordenação do espaço urbano. Junto a estes instrumentos, outra política urbana amplamente evidenciada é o OP, que, além de repercutir nos processos de gestão orçamentária, espacial e habitacional, também denota uma arena de consolidação dos princípios democráticos (INTERLEGIS, 2016).

Com ênfase na política do OP, ressalta-se que as experiências situadas nas cidades de Porto Alegre, no ano de 1989, e Belo Horizonte, em 1993, ambas de grande porte, foram muito influentes sobre o cenário político do país naquele contexto, em termos das mobilizações que vinham sendo empreendidas pela sociedade civil. A estas experiências foi agregado um sentido de referência para o exercício educativo da democracia participativa, na medida em que promoveu legitimidade ao processo das decisões políticas sobre o orçamento público estatal por meio da participação popular. Logo, a conjuntura política, alinhada com as agendas dos governos em vigência e a movimentação cívica, pode ser considerada fator determinante da gênese das práticas participativas urbanas criadas ao longo desse período (LÜCHMANN, 2002; BORBA & LÜCHMANN, 2007; SOUZA, 2011; SINTOMER et al., 2012; LÜCHMANN, 2014).

Em Florianópolis, o processo de implementação do OP foi realizado durante a gestão da Frente Popular, nos anos de 1992 a 1996. O programa de ação de governo da Frente Popular tinha, entre seus eixos, planejar democraticamente a gestão do espaço urbano. Na ocasião, a implementação do OP foi referenciada pela mesma metodologia aplicada na experiência de Porto Alegre, com exceção da escolha de diminuição do número de regiões e do número de conselheiros por região, com vistas à necessidade de adequação à realidade de Florianópolis. Neste processo, além do avanço nos termos da democracia direta e representativa, já no primeiro ano foi constatada a criação de um novo movimento de oposição e conflito com a Câmara Municipal, o que, na ocasião, incitou a redefinição do perfil de alguns dos vereadores (COLAÇO, 1999).

Outros estudos de OP também ressaltaram a ocorrência de embates por causa de diferenças político-partidárias, nas relações intergovernamentais e entre instâncias políticas municipais. Segundo Souza (2011), as experiências do OP são marcadas por relações conflituosas durante os processos de interação entre as Prefeituras e as Câmaras Municipais. Assim, a relação entre essas instâncias pode ser considerada um dos principais fatores que afetam os resultados das experiências de efeito participativo.



Uma política municipal pode, portanto, ser um canal de gestão participativa. Para o caso do OLP, cujo formato incide sobre o orçamento municipal e envolve a interlocução entre Câmara Legislativa e Prefeitura, consideram-se sua funcionalidade e aplicabilidade enquanto uma nova forma de gestão democrática, dado o seu viés participativo inspirado nos moldes do OP e também por sua lógica de OI. Como parte inerente deste processo de interlocução, conflitos e embates também são registrados. A alteração no trâmite habitual de gestão das emendas parlamentares tem impactado não só nas relações políticas entre a CMF e a Prefeitura, mas também no interior dos processos legislativos.

A seguir, esta pesquisa pontuará, cursivamente, as principais competências e funções desempenhadas, especificamente, pela Câmara Municipal, a fim de contextualizar o campo institucional de criação do OLP.

### 3.2 A CÂMARA LEGISLATIVA MUNICIPAL

No âmbito municipal, o Poder Legislativo é institucionalizado pela Câmara dos Vereadores, cujas atribuições compreendem a função legislativa, atinente à produção de leis municipais que tratam de assuntos de interesse local, e a fiscalizatória, relativo ao controle dos atos do Poder Executivo. A Câmara Municipal, composta por vereadores, servidores, corpos técnicos e representantes da população, é um dos principais órgãos que atuam na condução das políticas locais. O espaço da Câmara Municipal é destinado ao debate, à negociação e à mediação dos interesses espalhados pelos diversos segmentos sociais da cidade. É a instituição responsável pela organização jurídica do Município e de toda e qualquer legislação municipal, sejam as originárias do Poder Executivo, sejam as originárias do Legislativo ou dos cidadãos. As atribuições de legislar e fiscalizar do Poder Legislativo Municipal possuem significado democrático nas suas funcionalidades, dado o potencial de intervenção na promoção das políticas públicas orientadas à promoção do interesse coletivo e à garantia dos direitos da população (ENAP, 2018; INTERLEGIS, 2016).

O Regimento Interno (RI) é o instrumento normativo que disciplina o funcionamento da Câmara em resoluções e regras, entre estas, aquelas que preveem número de comissões existentes, as diretrizes de definição das prioridades de votação, as autorias de proposições legislativas e outros assuntos. O RI fixa o número de membros da Mesa e das Comissões segundo critérios de proporcionalidade parlamentar, bem como estabelece as regras para a existência de lideranças dos partidos e dos blocos parlamentares. Portanto, a divisão da Câmara em órgãos e competências específicas é prevista nos termos da Lei Orgânica e do Regimento Interno. Destes órgãos internos, o Plenário é o que reúne todos os vereadores e se

constitui como a instância máxima decisória “da casa”, a Mesa é composta por vereadores eleitos e seus pares, que são os responsáveis pela condução dos trabalhos administrativos e legislativos, e as Comissões são os órgãos colegiados permanentes ou temporários que tratam de áreas temáticas como a saúde, a educação e o meio ambiente. As Comissões têm a função de investigar e acompanhar os atos do Poder Executivo e de examinar as proposições legislativas (ENAP, 2018; INTERLEGIS, 2016).

As atividades legislativas na Câmara Municipal são guiadas pelo princípio constitucional da publicidade, previsto no art. 37 da CF/88, o que significa que todos os trabalhos legislativos, com exceção das hipóteses excepcionais de sigilo, devem ser abertos ao público. Neste sentido, os plebiscitos, as audiências, as conferências, as ouvidorias e os fóruns digitais de discussão representam modalidades de participação direta da comunidade na Câmara. Outro ponto importante a ressaltar diz respeito à atuação dos vereadores, eleitos para um período de legislatura de quatro anos: eles são os representantes diretos da comunidade, responsáveis por transformar as demandas em proposições e intermediá-las na Câmara. Sendo assim, estes atores materializam o caráter plural da Câmara representando distintos conjuntos de cidadãos, visões de mundo e interesses específicos (ENAP, 2018).

Outra importante função do âmbito Legislativo, aplicada a todos os níveis de governo, concerne à competência institucional de controle dos atos do Executivo. As modalidades de participação supracitadas representam alguns dos mecanismos que promovem esta ampla função. Entre os atos governamentais sobre o qual a função do controle incide, estão aqueles de conteúdo orçamentário. De acordo com Ceneviva & Farah (2006 apud ROCHA, 2008), um dos principais instrumentos de controle do Legislativo é a fiscalização orçamentária.

Nos Municípios, as leis orçamentárias são um dos objetos de legislação municipal, pois é o Poder Legislativo municipal quem delibera sobre a alocação dos recursos nos orçamentos das cidades. Por isso, é na Câmara dos Vereadores onde se discute o PPA, a LDO e a LOA. A LOA é a lei orçamentária mais “concreta e completa”, cujo conteúdo previsto é elaborado em conformidade com a LDO e com o PPA. A função dos vereadores neste processo é garantir que o destino dos recursos subsidie as atividades do município que efetivamente atendam às necessidades de seus habitantes (INTERLEGIS, 2016).

Todos os instrumentos orçamentários são de iniciativa exclusiva do Poder Executivo, que os encaminha para apreciação, acompanhamento e fiscalização por parte do Poder Legislativo. Para o orçamento legislativo, no entanto, os parlamentares aplicam sua função de produzir leis e atos normativos, como é o caso do Orçamento Impositivo, um vínculo legal que torna obrigatória a execução das emendas parlamentares por parte do Poder Executivo.

Este instrumento é o que será especificamente abordado a seguir, com a finalidade de situar o contexto de origem do OLP: a aplicação do Orçamento Impositivo na Câmara Municipal de Florianópolis. Para isso, serão consideradas suas prerrogativas e a ampla discussão teórica que versa sobre a aplicabilidade deste instrumento nos três níveis de governo. Por isso, sua contextualização considera a implementação e os efeitos do Orçamento Impositivo a partir da aplicação no Congresso, ou seja, do federal à experiência local do OLP.

## **4 NOVA LÓGICA DE ORÇAMENTO IMPOSITIVO E NOVO MOLDE DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: O CASO DO ORÇAMENTO LEGISLATIVO PARTICIPATIVO DE FLORIANÓPOLIS (OLP)**

O DI do OLP é formatado pela interseção de dois instrumentos orçamentários: o Orçamento Impositivo e o Orçamento Participativo. Esta iniciativa inaugurou uma nova lógica de OI, aplicado no âmbito local e de forma grupal, e um novo molde de OP, originado no âmbito Legislativo. Por isso, serão estes os objetos de descrição das duas primeiras Seções do presente Capítulo, que trata de contextualizar a origem e a estruturação do OLP. Posteriormente, serão descritas a análise e a caracterização do OLP a fim de, então, apresentar as principais constatações desta pesquisa. Por fim, o último tópico trata dos cenários prospectivos que impactam sobre o OLP, relativos ao contexto político (pós-eleições municipais de 2020) e social (no que tange à pandemia de Covid-19).

### **4.1 O ORÇAMENTO IMPOSITIVO**

O processo legislativo orçamentário é detalhado pelas normas decorrentes da CF/88. Com a descentralização dos recursos entre os níveis de governo, foram criados mecanismos constitucionais para o planejamento e a coordenação dos planos e programas governamentais, que são o PPA, a LDO e a LOA. Ainda assim, manteve-se concentrado o poder do Executivo quanto às possibilidades de edição de medidas e iniciativas de leis, inclusive as orçamentárias. Com um Executivo disposto por fortes poderes legislativos e de agenda, e dependente de uma coesão com o Legislativo, em nível nacional, o Presidente usa destes poderes para reduzir a influência individual dos parlamentares e organizar seu apoio no Legislativo para que consiga a aprovação de seus projetos. Isso significa que a dominância do Executivo sobre a agenda legislativa é consequência da estrutura institucional, o que significa que a estrutura decisória centralizada é elemento que afeta o desempenho do legislativo (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2007; MELLO, 2012).

Ao se considerar o processo orçamentário como um dos principais meios institucionalizados de exercício do poder, que insere os entes do Estado em um campo de determinações legais, atribuições e responsabilidades comuns, reconhece-se também a presença do jogo político neste processo, caracterizado por um fluxo constante de negociação entre Executivo e Legislativo, os quais atuam mobilizados em torno de interesses representativos (CARRA, 2016). Apesar disso, estudos constatam que o maior conflito está nas diferenças político-partidárias mais do que entre Executivo e Legislativo (MELLO, 2012).

Segundo Figueiredo & Limongi (2007, p. 183), o Executivo e a atuação dos partidos políticos influenciam decisivamente nos resultados dos processos legislativos. Isso significa que quando o Executivo é “derrotado”, a causa não advém de um obstáculo institucional, senão de acordos não fechados partidariamente, o que envolve a questão dos votos dos parlamentares e dos posicionamentos dos partidos nas questões em pauta. Para exemplificar esta dinâmica, Mello (2012) coloca em análise o trâmite das emendas parlamentares, isso porque as emendas são o meio pelo qual os parlamentares podem incluir, alterar ou suprimir proposições em projetos de leis que não são de sua autoria, principalmente aquelas apresentadas no projeto de lei orçamentária anual.

As emendas parlamentares orçamentárias, classificadas em coletivas e individuais, provocam diferentes dinâmicas políticas em seu trâmite. Habitualmente, a execução das emendas depende de autorização do Executivo, que se decide entre emendas de parlamentares de apoio e de oposição ao governo. A literatura apresenta diferentes perspectivas para analisar este fenômeno. Na visão de Figueiredo & Limongi, para os casos das emendas individuais, quando o Executivo executa emendas de oposição, está simplesmente executando sua agenda, o que não se aplica às coletivas. Para Barry Ames, há uma conexão entre a fragilidade partidária e o incentivo parlamentar de se utilizar as emendas orçamentárias como meio para obtenção de voto, por isso a importância destes recursos para as políticas públicas locais. Outra perspectiva considera que a execução das emendas orçamentárias tem relação com o fenômeno da reeleição, enquanto uma arena eleitoral de conflito e barganha. Mas, de modo geral, a literatura passou a entender que a aprovação da agenda do Executivo não depende exclusivamente das dinâmicas de barganha, mas que as emendas são apenas um dos fatores que podem servir para os processos de coalizão. Neste sentido, percebeu-se que a liberação dos recursos das emendas individuais tratava mais das diferenças político-partidárias do que da dependência do Executivo para aprovar suas matérias (MELO, 2012).

A partir desta breve introdução, apresenta-se o instrumento orçamentário que incide sobre as emendas parlamentares e que contraria o trâmite de aprovação e execução destes recursos. O Orçamento Impositivo é, pois, uma modalidade de execução da programação orçamentária estimada na LOA. Sua principal prerrogativa é tornar obrigatório o pagamento de provisões de autoria parlamentar no título das emendas parlamentares, as quais são caracterizadas em: individuais, das bancadas, das comissões e a do relator geral do Orçamento. A Emenda Constitucional nº 86/2015 alterou os arts. 165, 166 e 198 da CF/88 e tornou obrigatória a execução orçamentária das emendas individuais dos parlamentares à parte do Orçamento Geral da União. Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 100/2019 tornou impositiva a execução orçamentária dos recursos provenientes das emendas das

bancadas estaduais, das comissões e do relator geral do Orçamento (BRASIL, 2019; 2015; CALGARO; BARBIERI; CLAVERY, 2020).

Em dados, o Orçamento total da União, para o ano de 2020, foi de quase R\$1,479 trilhão. Destes, o Executivo tem liberdade para movimentar apenas as verbas discricionárias, que correspondem a R\$126,1 bilhões. Do montante, com os efeitos do OI, o Congresso tem direito ao empenho obrigatório dos recursos das emendas parlamentares, as quais, somando-se as das bancadas e as individuais, em 2020, estavam previstas em R\$16 bilhões. Com a proposta de tornar impositivas também as emendas do relator geral do orçamento e as das comissões, o total previsto, que estaria sob controle do Congresso, seria de R\$30 bilhões do Orçamento da União. Esta proposta, no entanto, resultou no Veto Presidencial nº 52/2019, o qual requereu um acordo de ajuste e negociação entre as instâncias envolvidas (SENADO, 2020).

Os recursos provenientes das emendas parlamentares são meio de fortalecimento da atuação política dos atores legislativos, na medida em que se destinam às suas “circunscrições eleitorais” e ampliam o poder de decisão do Congresso sobre os recursos que lhe são destinados. Quando o OI é analisado a partir de uma perspectiva eminentemente política, como a que embasou a justificativa do Veto anteriormente citado, são levantadas discussões que versam sobre como este trâmite incita práticas vinculadas a um modelo de “parlamentarismo”, o que inclusive afetaria o princípio da autonomia se aplicado aos demais entes da Federação.

Por outro lado, o OI também pode ser considerado um meio de barreira às regras do sistema eleitoral que inclinam o comportamento dos atores do Legislativo no sentido de suas bases, posto que as próprias regras internas de funcionamento do Legislativo habilitam que as Emendas Parlamentares tenham sua execução “facilitada” em cadeiras de mesma base eleitoral que o Executivo. Neste sentido de interpretação, o OI vai contra esta lógica tradicional, já que habilita a execução de Emendas que anteriormente pudessem ser desconsideradas. Portanto, a origem deste instrumento pode ser vinculada ao movimento gerado por atores legislativos de “bases de oposição”, que encontravam dificuldades para terem suas emendas atendidas.

Discussões teóricas trataram de discorrer acerca do processo de aplicabilidade da Emenda Constitucional nº 86/2015 aos Estados e aos Municípios. De acordo com Carra (2016), para o processo de extensão dos efeitos da proposta do OI aos demais Entes, foi concedida a faculdade de optar pelo atendimento obrigatório das emendas parlamentares individuais, sendo, naquela ocasião, aplicáveis apenas ao orçamento da União. Na visão do autor, isso envolve um amplo processo de embate político entre o Parlamento e o Governo

Federal, tanto que estas novas modificações exigiram novos acordos, resultados dos desdobramentos do Veto presidencial nº 52/2019.

Sem aprofundar esta discussão teórica, a presente pesquisa situa o caso de aplicação do OI em Florianópolis, que foi a primeira Capital do Brasil a estrear, no âmbito local, este instrumento (ND, 2017). Uma pesquisa preliminar indicou que em anos posteriores à proposta de Florianópolis, ou seja, a partir de 2017, municípios de outros Estados deram entrada ao processo de implementação do OI, como Araraquara, em São Paulo, e Ribeirão do Pinhal, no Paraná.

Como já mencionado, o OI é abordado nesta pesquisa por corresponder ao marco de contextualização da criação do OLP. Em Florianópolis, foi regulado por meio da Emenda à Lei Orgânica n.º 039/2016, a qual, em alteração a seus dispositivos, versa, no Parágrafo 6º do Artigo 88, que: “A programação constante da Lei Orçamentária Anual é de execução obrigatória, salvo se aprovada, pela Câmara Municipal, solicitação de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal para cancelamento ou contingenciamento, total ou parcial, de dotação [...]” (FLORIANÓPOLIS, 2016).

Em Florianópolis, no ano de 2018, foram votadas aproximadamente 70 emendas apresentadas pelos 23 vereadores da Capital, sendo a primeira ocorrência com propostas de OI. Neste, permanece a regra de indicação de até R\$100 mil para subvenções sociais e até R\$500mil para obras de infraestrutura, que também podem ser utilizados na Saúde e na Educação. O diferencial, no entanto, foi atribuído ao vínculo de obrigatoriedade de empenho, por parte do Executivo, das emendas aprovadas em Plenário (ND, 2017).

Neste mesmo ano, foi registrada também a primeira ocorrência de emenda grupal proposta no Legislativo, movimento que culminou na criação do arranjo institucional do OLP. Os cinco vereadores participantes do OLP uniram seus valores unitários de R\$500mil a um montante de R\$2,5milhões, destinados por meio de uma emenda única no Orçamento Municipal. Este foi o valor colocado à disposição das comunidades para a criação de seus projetos.

Portanto, o OLP incide sobre o Orçamento Público Municipal de Florianópolis e em parte dos recursos da Câmara dos Vereadores, as emendas parlamentares. É resguardado pelas prerrogativas do OI, o que significa que a execução destes recursos, que antes ficava sob a alçada decisória da Prefeitura, muitas vezes propensa às ações de vereadores da mesma frente partidária, passa a ser obrigatória em relação a todas as demandas apresentadas pelos atores legislativos.

Cabe ressaltar, no entanto, que, apesar do OI contrariar a lógica do sistema político que facilita a execução das emendas de atores legislativos de bases partidárias “de apoio”,

ainda assim não impede a manutenção dos benefícios “individuais” dos parlamentares, posto que os recursos podem continuar sendo utilizados para atender os nichos políticos e fomentar os tecidos e redutos eleitorais. Logo, foi com a finalidade de questionar a forma de atuação “individualizada” do uso das emendas parlamentares que o *desenho institucional* do OLP incluiu em sua estrutura o arranjo grupal entre os vereadores.

O convite para integrar esse arranjo grupal foi aberto a todos os vereadores da CMF, contudo, seu aceite dependeu de afinidade com as temáticas levantadas pela proposta, bem como dos interesses pessoais dos atores legislativos em apoiar e participar do projeto, em compartilhar uma visão similar sobre a forma de pensar a gestão da cidade. Com isso, pode-se considerar que a adesão foi justificada mais como uma decisão individual do que como parte de um movimento “político-partidário”. Essa interpretação se embasa não só na questão da renúncia de uso do recurso de forma individual e seus benefícios, mas sim de sua concessão ao arranjo grupal, como também no fato de que contou com o apoio de um parlamentar representante de um partido de centro-direita, “ideologicamente” distante dos temas da participação social. Por outro lado, a não adesão pode ser atribuída tanto à decisão dos parlamentares de manterem recurso disponível para suas finalidades pessoais, quanto a um compromisso firmado com seus respectivos eleitorados, ou ainda, a motivos decorrentes de posicionamentos de oposição no interior da Câmara.

A Figura 1 demonstra como este projeto foi materializado junto ao Orçamento Municipal de Florianópolis. A emenda grupal para o ano de 2018, que compreende o universo de análise desta pesquisa, foi discriminada como “Emenda Parlamentar Impositiva de Bloco”, e indicou que o montante de R\$2,5milhões compreendia a ação de “investimento para o desenvolvimento do Sul da Ilha”.





ESTADO DE SANTA CATARINA  
CÂMARA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS

**Autores da Emenda:** Vereador AFRÂNIO TADEU BOPPÉ,  
Vereador LINO FERNANDO BRAGANÇA PERES,  
Vereador MARCOS JOSÉ DE ABREU – MARQUITO,  
Vereador PEDRO DE ASSIS SILVESTRE – PEDRÃO,  
Vereador VANDERLEI FARIAS – LELA

**Referência:** Projeto de Lei 17.340 de 2017

**Autor:** Prefeito Municipal Gean Marques Loureiro - PMDB

**Relator:** Vereador Gabriel Meurer - PSB

**Ementa:** ESTIMA A RECEITA E FIXA A DESPESA DO ORÇAMENTO DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS PARA O EXERCÍCIO DE 2018.

Câmara Municipal de Florianópolis  
Em 17/04/2017  
PUB. 100

**EMENDA PARLAMENTAR IMPOSITIVA**  
**DE BLOCO**

Caro relator Vereador Gabriel Meurer, venho através deste, na forma regimental, nos termos dos §§ 6 e §7 do art. 88 da Lei Orgânica do Município, solicitar a inclusão de Emenda ao anexo 01 (um) do Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2018, PL nº 17.340/2017, Emendas Parlamentares Impositivas, na seguinte forma:

**Emenda nº 01:**

- Emendas Parlamentares de Infraestrutura de Mobilidade, Saúde e/ou Educação:

Nº	Descrição da Ação	Unidade Administrativa Executora	Valor R\$
1	Investimentos para o desenvolvimento do Sul da Ilha, conforme cronograma e especificações nos anexos* 1.1; 1.2 e 1.3.	Secretaria de Infraestrutura do Município de Florianópolis	2.500.000,00
<b>TOTAL:</b>			<b>2.500.000,00</b>

\*Anexos:

1) Bases Conceituais (1.1)

Figura 1. Emenda Parlamentar Impositiva de Bloco.  
Fonte: Banco de dados do OLP da CMF.

Nos termos de Mello (2012), seria possível classificar a emenda grupal do OLP como um exemplo de “emenda aglutinada”, quando diversos autores apresentam emendas para um

mesmo objeto/ação, também incidente sobre uma mesma localidade. Nesta categoria de emenda, do somatório de valores, torna-se não identificável a rubrica de execução orçamentária do recurso. Este mesmo limite se aplica ao OLP e ao processo de regulamentação das emendas impositivas na CMF.

Mas além do diferencial “impositivo” e “grupal”, o DI do OLP é resguardado pelos princípios de uma gestão participativa, por conseguinte, teve sua fundamentação balizada pelos moldes do OP, o que possibilita caracterizá-lo como uma *inovação democrática*. O OLP foi idealizado para, antes de representar um projeto político, instituir um processo democrático de gestão das emendas parlamentares. Por isso, o poder decisório de aplicação dos recursos foi concedido às comunidades envolvidas, as quais, em processo aberto e participativo, criaram projetos a serem executados por meio do OI.

Acredita-se que os efeitos decorrentes da adoção deste viés participativo é elemento que complementarizará o processo de regulamentação do OI no Orçamento Municipal de Florianópolis.

A Seção seguinte é destinada a contextualizar as diretrizes participativas do OLP, as quais foram orientadas pelos pressupostos do OP. Para isso, faz-se um breve resgate da origem e da conceituação desta experiência, bem como se pontuam alguns de seus pressupostos que inspiraram o *desenho institucional* do OLP.

## 4.2 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Ao longo do tempo, as crises de legitimidade e de representação do regime democrático exigiram dos entes estatais reformulações dos desenhos institucionais e das instâncias de relação com a sociedade civil. No contexto de uma democracia deliberativa, novos arranjos foram incorporados às estruturas como resultado de reivindicações e críticas ao modelo democrático liberal, culminando na criação de espaços de participação e de controle social. No âmbito legislativo, ocorreu um fortalecimento desta participação e controle por meio do estabelecimento das Audiências Públicas, Ouvidorias e outras instâncias. Na esfera executiva, a instauração do Orçamento Participativo representa um marco de legitimidade da participação sobre a gestão urbana e orçamentária (LÜCHMANN, 2014).

De acordo com Lüchmann (2002; 2012), o OP é um modelo de política participativa que consolidou uma nova forma de administração do orçamento público-estatal e que rompeu com traços patrimonialistas de gestão ao firmar princípios democráticos em ações políticas municipais. Segundo a autora, o OP é, enquanto um programa de participação cívica que prevê a deliberação coletiva e a participação ativa em decisões que envolvem conteúdos

orçamentários, uma prática pedagógica e de aprendizagem social que impacta nas relações locais entre atores políticos e comunitários.

Esta experiência, originária do Brasil e exportada para a Europa e a América Latina entre as duas últimas décadas do século XX, converteu-se em símbolo da democracia participativa. Apesar dos ganhos e das conquistas referentes à instauração de espaços deliberativos, democráticos e abertos, e ao estímulo a mecanismos de transparência das ações governamentais, o OP também é marcado por relações de conflito entre os Poderes. No processo de interação entre Executivo e Legislativo para a elaboração e aprovação de conteúdos orçamentários, estão as dinâmicas decorrentes dos “jogos partidários” e das “coberturas políticas”, as quais influenciam na atuação dos atores políticos e podem, inclusive, resultar na intervenção do Judiciário para mediações (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2007; SOUZA, 2011).

O OP é, portanto, um programa governamental de estímulo à interlocução política. Está entre uma das principais políticas criadas com a finalidade de ampliar o envolvimento dos cidadãos nos processos de gestão espacial, habitacional e orçamentária. As práticas participativas urbanas, como o OP, consolidaram princípios democráticos e contribuíram para o desenvolvimento da educação cívica entre diversas comunidades. Estas, no entanto, são perpassadas por uma série de fatores que as limitam e/ou condicionam, tais como os que advêm de dinâmicas políticas e/ou partidárias.

No Brasil, as principais experiências ressaltadas, diante do êxito alcançado, são as originárias de Porto Alegre, no ano de 1989, e de Belo Horizonte, em 1993. Ambas as cidades, por sinal, de grande porte, sustentaram a política por um maior período de tempo. Foi agregado a estas experiências um sentido de referência para o exercício educativo da democracia participativa, na medida em que a legitimidade das decisões políticas sobre o orçamento público estatal foi assegurada pela ampliação das esferas de participação e capacitação popular. A conjuntura política e a movimentação cívica podem ser consideradas elementos que determinaram a gênese da institucionalização do OP, atribuindo um conjunto de características específicas e diferenciadas ao âmbito da inovação das práticas participativas (BORBA & LÜCHMANN, 2007; LÜCHMANN, 2014; SOUZA, 2011; SINTOMER et al., 2012).

Em 1989, o Partido dos Trabalhadores (PT) assumiu o governo municipal de Porto Alegre, reelegendo-se nas eleições de 1992 e 1996. Entre as reformas estimuladas neste período, encontra-se o OP, cujo processo de realização envolveu articulações do arranjo administrativo em diversos níveis, por meio de plenárias regionais, assembleias e outros encontros entre representantes estatais e as comunidades. Mesmo assim, naquele contexto, já

havam ocorrido, em algumas experiências de OP, disputas entre líderes partidários e comunitários (FUNG & WRIGHT, 2001; WAMPLER & ROMÃO, 2019).

Sob a gestão do PT, no ano de 1989, a agenda política do governo de Porto Alegre previa elementos que estavam em pauta no contexto sociopolítico. Inseridas no período de redemocratização, as mobilizações travadas pela sociedade civil com o objetivo de estabelecer arranjos políticos que transformassem a relação com o Estado, foram o encontro das propostas do governo de descentralizar as políticas públicas e de promover a justiça social por meio da ampliação da esfera política. Este conjunto de circunstâncias atribuiu um caráter de inovação às práticas democráticas, sobretudo à do OP (LÜCHMANN, 2002).

O OP, enquanto uma experiência de participação popular adotada usualmente pelas Prefeituras, institucionalizou espaços para que a população apontasse prioridades em suas comunidades e decidisse acerca da alocação dos recursos públicos para obras e serviços de melhoria. No seu mecanismo operacional, o OP divide a cidade em unidades espaciais (por regiões), nas quais fóruns são instituídos como instâncias de articulação entre moradores, atores estatais e delegados, sendo que o fórum municipal reúne representantes dos fóruns regionais e temáticos. Estes são considerados como sítios de articulação política e de fortalecimento entre movimentos, contudo, a implementação do OP depende das condições particulares dos Municípios. O impacto político do OP tem muito a ver com o caráter que lhe infunde o governo, pois esta prática é essencialmente ligada ao comprometimento dos atores políticos e ao elemento da transparência, uma vez que se traduz em obras e ações concretas (ENAP, 2018).

As diferentes possibilidades de abordagem das experiências de OP geraram estudos com diferentes e complementares focos de análise. Alguns destes consideraram a figura dos atores locais, o papel da sociedade civil e política, a presença de divergências nestas relações e elementos como a autonomia decisória e a transparência nos processos. Houve aqueles que avaliaram o sucesso ou o fracasso das experiências, dando ênfase aos seus efeitos democráticos, incorporando variáveis de análise como o desenho institucional e a vontade política, com o objetivo de demonstrarem como o êxito do OP dependia não apenas de uma variável, mas da complementaridade entre elas. Outros estudos se concentraram em apontar os limites do OP, com a possibilidade de expansão do debate teórico para o campo das instituições e dos atores políticos, incorporando nas análises a dimensão político-partidária (ROMÃO, 2011; SOUZA, 2011 e 2016).

Com ênfase nos estudos que incorporaram variáveis de análise, Souza (2011) considera que a autora Lígia Lüchmann é uma das precursoras de uma abordagem que avalia

o impacto do DI sobre o sistema político institucional e sobre a lógica e a concepção de elaboração do orçamento, indicando as possibilidades de inovação no campo em questão.

Segundo Lüchmann (2014), o DI do OP de Porto Alegre articulou diferentes espaços de participação, desenvolvendo-se por uma combinação de projeto político de esquerda com uma sociedade civil atuante, que ancorou sua representação política através das estruturas de conselheiros, delegados e participantes. Contudo, a dificuldade de enquadramento teórico das experiências provém do fato de que cada variação depende do sistema político, dos recursos disponíveis, da cultura política e dos formatos institucionais

Apesar do DI contemplar as regras de funcionamento do OP e outros elementos procedimentais, esta variável compreende também a amplitude do processo decisório dentro do qual se inserem os mecanismos participativos. Por isso, a implantação do OP em governos locais não altera os trâmites institucionais nos quais o processo orçamentário se desenvolve (SOUZA, 2011).

Em um estudo que tratou de analisar os efeitos políticos da criação do OP na Câmara Municipal de Porto Alegre, Dias (2006) constatou um significativo grau de conflito entre esta instância e a Prefeitura, e também entre atores legislativos de oposição. No OP, a vontade popular é autoridade, determina e prioriza as decisões de investimento dos recursos. Este poder decisório questionou a representação parlamentar na medida em que passou a dispensar a ação dos seus representantes, o que foi considerado, por estes atores, como um declínio do poder parlamentar, inclusive de suas prerrogativas garantidas legalmente, o que não significa, no entanto, uma supressão legal, e sim apenas um “constrangimento”. Segundo DIAS (2002 apud Souza, 2016), há três principais efeitos políticos do OP sobre o Legislativo municipal de Porto Alegre, relativos ao constrangimento diante da participação popular, à renúncia de parte do poder decisório e à reação contra a Prefeitura.

Quanto às pesquisas já realizadas sobre o OP, Souza (2011) atenta para o fato de apontarem para uma não-homogeneização nos processos de difusão, bem como para a vulnerabilidade nos processos de mudança de governo. As limitações no debate teórico recaem sobre a ênfase nas perspectivas analíticas da participação social, tendo indicativos para outros estudos que examinem as intencionalidades dos distintos e diversos atores envolvidos no processo participativo. Por isso, abordagens direcionadas às interações socioestatais do OP possuem uma compreensão limitada quando se detêm pouco sobre as dinâmicas políticas institucionais.

Vinculadamente à geração de estudos sobre o OP que incorporaram a dimensão político-partidária em suas análises, chegou-se à conclusão de que a relação entre Prefeitura e Câmara é um dos principais fatores que afetam os resultados do OP, tanto no sentido de

cooperação como no de conflito. A relação entre estas instâncias também contribuiu para exemplificar as diferentes trajetórias de OP, caracterizadas por sua continuidade ou interrupção.

Diferentemente destas experiências “tradicionais”, o caso do OLP estreou o OP no âmbito do Legislativo, com a proposta de desencadear um processo democrático de construção do orçamento das emendas parlamentares. Na estruturação do escopo do OLP, foram consultadas referências teóricas de experiências de OP, e também foram consideradas as experiências pessoais dos vereadores Afrânio Boppré e Lino Peres<sup>1</sup> com a implementação do OP em Florianópolis nos anos iniciais da década de 1990. Os relatos destes atores complementam o processo de elaboração das diretrizes da etapa participativa.

O processo de introdução da proposta do OLP nas comunidades seguiu muito os moldes do mecanismo operacional do OP. Os recursos orçamentários foram colocados à disposição de uma gestão participativa, de processo decisório descentralizado, e também foram realizados encontros e consultas abertos nas sedes dos Conselhos Comunitários e das Associações de Bairro, para que problemas reais fossem identificados e prioridades fossem definidas. O objetivo central do processo participativo foi conhecer as necessidades reais das comunidades e dar-lhes voz, poder de decisão e de cobrança. Deste processo de participação, pesquisa e diálogo junto às comunidades, geraram-se efeitos positivos como os debates que congregaram os temas do desenvolvimento urbano, social e ambiental da cidade, fomentados desde um espaço com possibilidade de reivindicação e escolha. Este fato de mobilização comunitária foi o principal pilar de legitimação da proposta participativa do OLP.

O DI do OLP descende do DI do OP, fundamentado por princípios democráticos de exercício cívico, de controle de recursos públicos, de aproximação das comunidades e de impacto pedagógico. O DI do OLP foi idealizado com vistas a seguir os mesmos temas “orientadores” do OP: justiça social, participação, controle social etc.

Para Romão (2011), a principal inovação democrática do OP foi o compartilhamento da tomada de decisão sobre o orçamento com as comunidades. Esta interpretação pode ser aplicada também ao OLP, cujo DI é formatado por elementos que impulsionam seu potencial de inovação democrática, tais como: (i) regular, por processo participativo, a gestão das emendas parlamentares; (ii) impulsionar a atuação conjunta entre Associações e representantes de diferentes bairros de uma mesma região da Ilha; e (iii) estimular a *accountability*, a transparência e a prestação de contas dos recursos.

---

<sup>1</sup> Nas eleições de 1992, Afrânio Boppré foi vice-prefeito e secretário de finanças na gestão de Sérgio Grando, período no qual foi implementado o OP em Florianópolis.

Com ressalvas a este último elemento, destaca-se que a legitimidade do qualificativo de “inovação democrática” envolve não só processo consultivo e participativo junto às comunidades, ou entregas de resultados, mas também depende do aprimoramento dos processos de transparência e de prestação de contas.

Ainda neste Capítulo serão apresentados mais elementos de interpretação que buscarão demonstrar como o DI do OLP manteve, adaptou e/ou inovou as lógicas e as concepções do OP e do OI. A Seção seguinte trata de descrever e caracterizar, especificamente, o desenho institucional do OLP.

### 4.3 O OLP E SEU DESENHO INSTITUCIONAL: DESCRIÇÃO E CARACTERIZAÇÃO

Esta Seção trata de descrever e caracterizar o *desenho institucional* do OLP com base em suas “etapas de evolução”, das quais constam elementos e situações que determinaram a origem, a trajetória, a estrutura, as normas e os regramentos da iniciativa. Construído com base na narrativa dos entrevistados, no conteúdo emergente de encontros comunitários e na análise de documentos e comunicações oficiais, este tópico apresenta os principais elementos diferenciadores que moldaram o OLP e caracterizaram-no como uma prática de *inovação democrática* a partir da “internalização” dos moldes do OP aplicado à lógica do OI, apresentados anteriormente.

O conteúdo está disposto em etapas de “ciclos de políticas públicas”, de modo a analisar determinada política pública por fases sequenciais e interdependentes (KAUCHAKJE, 2017). As nomenclaturas destas etapas variam conforme o modelo de análise, mas aqui estão dispostas por: (i) etapa de criação, que contempla elementos do processo de formação do OLP, a conceituação, as fundamentações, as articulações e outros fatores presentes na criação da proposta; (ii) etapa de execução, que descreve o processo participativo, os trâmites, as dinâmicas e os movimentos realizados a fim de que a proposta saísse do papel; e (iii) etapa de monitoramento, que apresenta os resultados alcançados e pontua o processo de prestação de contas.

#### 4.3.1 Etapa de criação

O contexto de criação do OLP inicia-se com a conquista do OI, regulamentado pela Emenda à Lei Orgânica Municipal n.º039/2016. O OLP surgiu de discussões e reflexões sobre a condução, os debates e a aprovação do Orçamento Municipal na Câmara, com a proposta de instituir uma nova forma de execução das emendas parlamentares.

O processo de criação do OLP não foi disposto pelo envolvimento da CMF enquanto Instituição, mas foi empreendido por um trabalho exclusivo entre os Gabinetes dos vereadores Afrânio Boppé (PSOL), Lino Peres (PT), Marcos José de Abreu (PSOL), Pedro de Assis Silvestre (PP) e Vanderlei Lela (PDT), para a legislatura de 2017 a 2020.

Segundo o vereador Afrânio, a criação da ideia inicial do OLP foi fruto de reflexões pessoais baseadas em sua trajetória política de contato, desde o início dos anos de 1990, com o orçamento municipal de Florianópolis. O mesmo pondera que o orçamento, enquanto uma política concentrada, é um instrumento que media o planejamento da cidade, no sentido de representar um meio, uma peça técnica para se planejar a cidade a partir do desejo dos munícipes. Nesta concepção, o orçamento deve ter o poder descentralizado da esfera estatal e democratizado para a população. Para ele, a criação da dinâmica participativa do OLP teve como finalidade aproveitar o trâmite legislativo de aprovação do orçamento e democratizar o processo, e o arranjo grupal foi desenhado de modo a potencializar o volume dos recursos aportados.

O processo de adesão ao OLP foi aberto à participação de todo e qualquer vereador interessado na proposta. Minoritária, considerando que apenas cinco dos 23 vereadores da Capital anuíram ao projeto, a adesão foi justificada mais como uma decisão individual dos parlamentares, de intenção de papel político em apoiar o OLP, do que como uma decisão vinculada a um viés político-partidário, visto sob o ponto de vista “ideológico”. Neste sentido, pode-se considerar que o OLP congregou a articulação de vereadores filiados a distintos espectros políticos, mas que, apesar de atuações variadas, tinham afinidade com temáticas levantadas pela proposta.

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

Este documento define o OLP como “uma proposta de construção de um projeto urbanístico, de incentivo e consolidação de uma gestão descentralizada, que promove ações no interior dos bairros, em áreas públicas e coletivas, e que concede autonomia decisória aos moradores locais”, e “um plano para mudar a lógica de escolha e execução das emendas orçamentárias em Florianópolis” (OLP, 2018).

Este documento também afirma que o molde do OLP foi definido a partir das prerrogativas do OP, e que a Metodologia aplicada nos encontros comunitários foi o



“Diagnóstico Rápido Participativo, DRP (diálogo, reflexão e planejamento)”. Além disso, dispõe as diretrizes de atuação do OLP em quatro principais orientações: (i) o processo de decisão deve ser conjunto e em consulta às comunidades; (ii) devem ser resguardados os direitos das comunidades tradicionais da Ilha; (iii) deve ser resguardado o direito ao usufruto dos espaços públicos; e(iv) devem ser adotados princípios que promovam a função socioambiental dos bairros por meio do controle social e da gestão compartilhada com as comunidades.

Da política legislativa que trata do orçamento e do ordenamento territorial, o DI do OLP foi idealizado pelos temas da participação, da justiça social e da promoção da ecologia urbana, indicando outras finalidades de impacto, para além das de papel político, mas sim, de expansão das motivações clássicas de participação e de exercício da cidadania. Estas particularidades orientaram a incidência dos projetos do OLP sobre Áreas Verdes de Lazer, Áreas de Parques, Áreas Comunitárias Institucionais, Áreas de Preservação Cultural, Áreas com Condicionantes Ambientais e outros espaços que abarcam a convivência social, como os de feiras e de terrenos para a gestão comunitária de resíduos.No debate do OLP, a demanda por espaços públicos teve um peso significativo, e pode-se considerar que ratificou uma visão de cidade que almeja a conquista do direito ao acesso e uso desses espaços.

Após delimitação e estruturação, a proposta do OLP foi lançada em novembro de 2017, em uma Audiência Pública plenarinho da Câmara e em sessões no Plenário. O convite à adesão foi reforçado, individualmente, aos outros vereadores.



Figura 2. Sessão no Plenário da CMF para apresentação do OLP.  
Fonte: <https://www.cmf.sc.gov.br/content/orcamento-participativo>

A *etapa de execução* do OLP iniciou-se com a apresentação da proposta às comunidades. Foi eleita uma região da cidade para cada ano de exercício orçamentário. A primeira a receber o aporte financeiro, no ano de 2018, foi a região do Sul da Ilha. Para 2019, foram contempladas áreas do Maciço Morro da Cruz e, em 2020, a previsão era trabalhar com o Norte da Ilha, contudo, o processo não foi iniciado devido ao contexto da Pandemia.

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

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

Com atenção a este fato, Pereira (2017) enfatizou o diferencial da região do Sul da Ilha no que se refere à participação das comunidades no processo de elaboração e sustentação do Plano Diretor de Florianópolis. Nos termos do autor, a “tradição participativa” manifesta pelo exercício de uma “forte territorialidade”, principalmente pela comunidade do bairro do Campeche, foi sustentada pelo conhecimento, por parte dos moradores, quanto às limitações de ocupação das áreas do bairro, apesar da intensa pressão imobiliária.

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



Figura 3. Encontro com a comunidade do bairro Campeche, na sede de uma Associação, em 2018.  
Fonte: Banco de dados do OLP da CMF.

Quanto à criação do OLP, considerando a descrição das três etapas elencadas por Smith (2019), que se referem a (i) disponibilidade de um orçamento, por parte das autoridades políticas, para a apreciação das comunidades, (ii) votação, pela comunidade, das prioridades dos projetos e (iii) encaminhamento, em grupo comunitário, das propostas levantadas, pode-se afirmar que o OLP manteve o desenho participativo do OP, ao menos ao levar-se em conta estas etapas. Além disso, a proposta do OLP objetivou alcançar diferentes e diversas regiões da cidade, assim como também exigiu uma reorganização em nível burocrático interno, para que a proposta fosse levada às comunidades.

#### **4.3.2 Etapa de execução**

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

A seguir, incluem-se a descrição e a conceituação, em Comunicação Oficial, do referido projeto político para a área supracitada, no processo orçamentário da CMF.

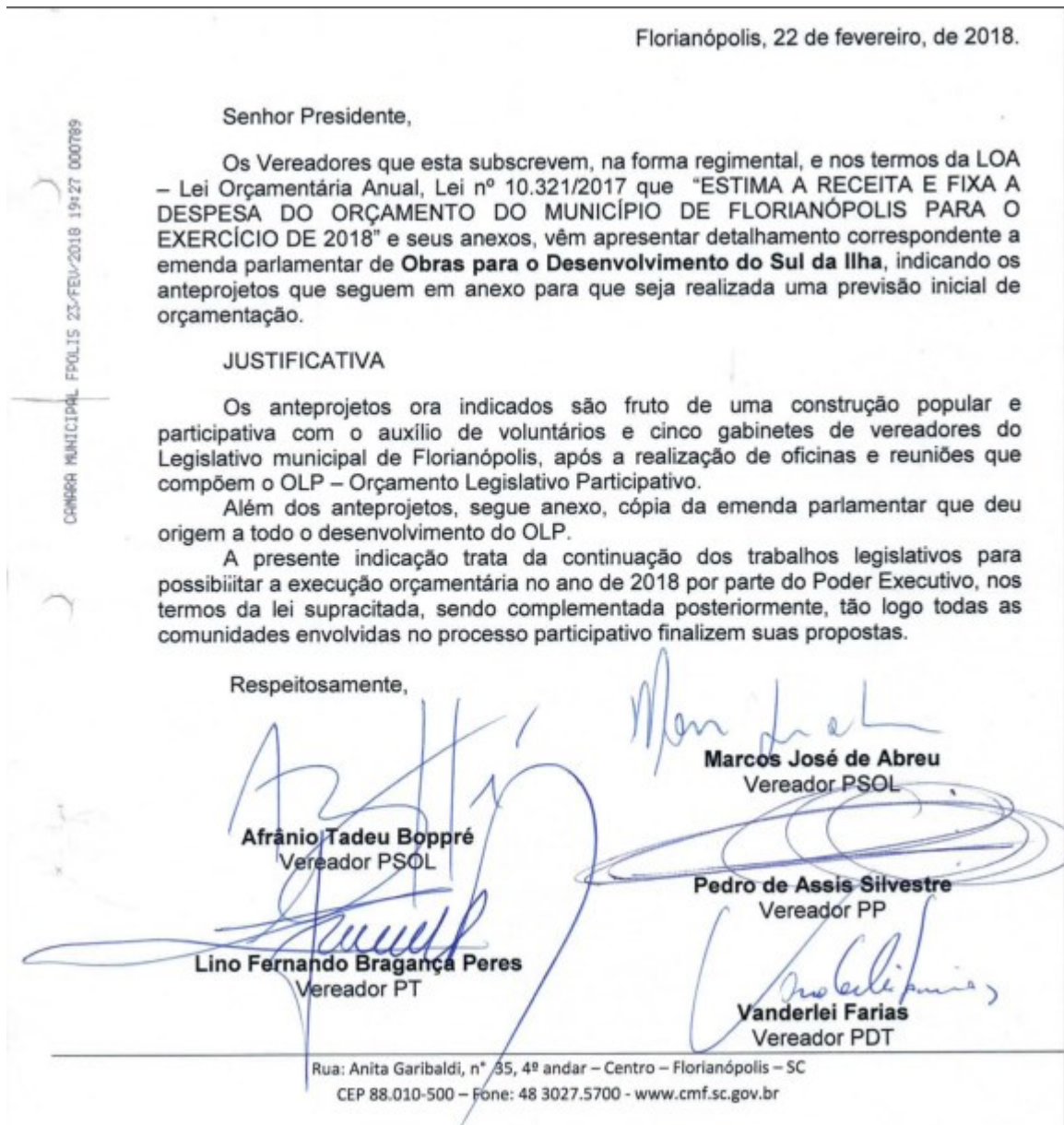


Figura 4. Comunicação Oficial da CMF, na representação dos vereadores participantes do OLP.  
Fonte: Banco de dados do OLP da CMF.

Mas como o OLP entrou nas comunidades? Como ocorreu o processo de construção e execução dos referidos Projetos? Quais os entraves enfrentados nestas etapas? O conteúdo a seguir está disposto com vistas a responder a estes questionamentos.

Após apresentação da proposta à Câmara, os atores legislativos envolvidos direcionaram-se às comunidades. A proposta apresentada a elas foi a de construção de um “projeto sociourbanístico participativo”, o qual resultaria na produção de anteprojetos que refletissem os desejos locais de melhoria. Os encontros ocorreram nas sedes das Associações de Bairro e dos Conselhos Comunitários.



Figura 5. Encontro de moradores da Associação de Marinheiros e Pescadores Farol de Naufragados.  
Fonte: arquivo pessoal.

O processo participativo ocorreu por meio de chamada aberta aos moradores. Foram realizadas três oficinas aos sábados pela manhã. A primeira tratou de conhecer as percepções gerais dos moradores acerca dos seus territórios, e, em grupos, eles identificaram as principais problemáticas, as potencialidades e os conflitos locais. Na segunda oficina, foi aplicada uma dinâmica de visualização da Cartografia da área, de modo a instigar um olhar sobre os espaços a serem trabalhados. No terceiro encontro, foram apresentados os resultados e as informações levantadas anteriormente. Neste processo, foram criados Grupos de Trabalho para a produção dos diagnósticos locais, o que resultou na definição de matrizes e estratégias de atuação, bem como na definição dos temas e projetos prioritários. A partir disso, as comunidades se uniram e construíram seus anteprojetos, direcionados, em sua maioria, a áreas de domínio e uso público. Estas foram etapas que envolveram uma série de escolhas, decisões e conciliações entre os moradores, o que gerou um movimento favorável de priorização de reais necessidades.

Um traço interessante nesta etapa foi que os moradores se articularam, ativamente, e mobilizaram parentes e amigos próximos com formação nas áreas do Direito, Contabilidade, Arquitetura e Informática, para a criação dos *layouts* das propostas. O resultado disso foram materiais consistentes, realistas e bem elaborados. Por exemplo, o Projeto 02 (Trapiche para pesca artesanal, maricultura familiar e transporte comunitário), na área da Caieira da Barra do Sul, no bairro do Ribeirão da Ilha.



Figura 6. Layout do trapiche para pesca artesanal com acessibilidade, Caieira da Barra do Sul.  
Fonte: Banco de dados do OLP da CMF.

Em suma, após a disposição dos recursos em emenda grupal, o direcionamento dos investimentos foi definido em consulta aberta e participativa com as comunidades locais, as quais definiram, por ordem de prioridade, ações a serem executadas nos espaços e áreas escolhidos. A etapa seguinte foi o desenvolvimento dos anteprojetos, encaminhados posteriormente à Prefeitura.

Todos os anteprojetos foram protocolados e encaminhados à Prefeitura. No Orçamento Municipal, a dotação orçamentária de cada Projeto foi citada considerando as estimativas de gastos de cada item e procedimento necessário para a execução. A seguir, o exemplo do “orçamento estimativo” do Projeto 08 (Areias do Campeche).

**ORÇAMENTO ESTIMATIVO**

OBRA: OLP's - PROJETO 08 - Praça das Areias do Campeche (radialista)  
 LOCAL: Campeche  
 DATA: 12 DE JULHO DE 2018  
 OBS: RELAÇÃO DE CUSTO POR EMPREITADA

Enc. Soc. Sem Desoneração: 114,22% h  
 BDI p/ obra Sem Desoneração: 22,00%

**ESTE ORÇAMENTO É MERAMENTE UMA ESTIMATIVA COM BASE EM CROQUIS/ESBOÇOS E QUANTITATIVOS APRESENTADOS E COM BASE EM ESTIMATIVA DE CUSTOS POR ITEM, E NÃO DEVE SER UTILIZADO PARA QUALQUER FIM OFICIAL, COMO POR EXEMPLO ORÇAMENTO BASE PARA LICITAÇÃO.**

ITEM	CÓDIGO	REFERENCIA	DISCRIMINAÇÃO	UN	QUANTIDADE	CUSTO S/BDI	PREÇO UN	PREÇO TOTAL
01	ESTIMATIVA APROXIMADA POR ITEM							
1.1			Placa da Obra modelo PMF	m <sup>2</sup>	4,50	R\$ 320,81	R\$ 391,38	R\$ 1.761,21
1.2			Canteiro de Serviço incluindo WC	un	1,00	R\$ 900,00	R\$ 1.098,00	R\$ 1.098,00
1.3			Preparo para regularização manual subleito para implantação da praça	m <sup>2</sup>	918,00	R\$ 2,51	R\$ 3,06	R\$ 2.809,08
1.4			Área para Skate	m <sup>2</sup>	250,00	R\$ 110,00	R\$ 134,20	R\$ 33.550,00
			Casa simples 40 m <sup>2</sup> (banheiro Pia de cozinha e sala, sist esgoto)	m2	40,00		R\$ 1.500,00	R\$ 60.000,00
1.5			Academia ao ar livre completa	vb	1,00	R\$ 28.700,00	R\$ 35.014,00	R\$ 35.014,00
1.6			Play ground ao ar livre	vb	1,00	R\$ 20.000,00	R\$ 24.400,00	R\$ 24.400,00
1.7			Piso em concreto liso pintado, acabamento convencional	m <sup>2</sup>	637,00	R\$ 50,00	R\$ 61,00	R\$ 38.857,00
1.8			Grama	m <sup>2</sup>	143,00	R\$ 14,00	R\$ 17,08	R\$ 2.442,44
1.9			Conjuntos de Lixeiras	un	0,00	R\$ 700,00	R\$ 854,00	R\$ 0,00
1.10			Bancos Mesas piquenique	un	26,00	R\$ 532,00	R\$ 649,00	R\$ 16.875,04
1.11			Mesa de jogos	un	5,00	R\$ 610,00	R\$ 744,20	R\$ 3.721,00
1.12			Coreto	m <sup>2</sup>	50,00	R\$ 100,00	R\$ 422,00	R\$ 21.100,00
1.13			Trepa-trepa	vb	1,00	R\$ 5.000,00	R\$ 6.100,00	R\$ 6.100,00
1.14			Deck de madeira	m <sup>2</sup>	34,00	R\$ 200,00	R\$ 244,00	R\$ 8.296,00
1.15			Iluminação	vb	0,00	R\$ 12.000,00	R\$ 14.640,00	R\$ 0,00
04	<b>ADMINISTRAÇÃO LOCAL</b>							
4.1	Composição	PMF/SINAPI	Administração local	%	100,00	74,00	90,28	9.028,00
<b>TOTAL GERAL</b>								<b>R\$ 265.051,77</b>

Figura 7. Orçamento estimativo do Projeto da Praça das Areias do Campeche.

Fonte: Banco de dados do OLP da CMF.

Atualmente, os projetos do OLP estão em distintas fases de execução, alguns foram entregues às comunidades, outros estão em fase licitatória e alguns foram arquivados. O processo de execução dos projetos do OLP foi complexo e envolveu uma constante troca de informações e deliberações entre os representantes comunitários, os atores legislativos e os servidores da Prefeitura.

A etapa de execução dos projetos do OLP encontrou alguns desafios relativos, basicamente, ao embate político entre Prefeitura e CMF. O Executivo apresentou uma série de questionamentos que foram tornando a etapa morosa, como questões técnicas e orçamentárias dos anteprojetos encaminhados pelas comunidades, sempre apresentando justificativas para a não execução das emendas. Isso coincidiu com o vencimento do contrato junto à empresa PROSUL, até então responsável pela execução dos projetos. A Prefeitura ficou, aproximadamente, nove meses sem prestadora de serviço, posto que o processo licitatório estava suspenso pelo TCE/SC e pelo MPSC.

Mas, de todos os desafios, o principal fato de constatação, que levanta uma série de hipóteses interpretativas, se refere ao Programa Praça Viva. Não é possível afirmar que este Programa surgiu como resposta às ideias do OLP, dado que há possibilidade de que o mesmo já integrasse a agenda política do Executivo, mas é possível perceber uma ligação entre o OLP e o Praça Viva. Parte das obras realizadas por este Programa da Prefeitura foi custeada

pelos recursos das emendas direcionados ao OLP. A Prefeitura encontrou um meio de justificar este uso já que incorporou os projetos do OLP ao Praça Viva. Acontece, porém, que até o momento não foram identificadas especificações deste trâmite, apenas que suas rubricas no orçamento municipal eram equivalentes, tinham mesma finalidade de investimento e, por isso, puderam ser realocadas.

No que se refere ao impacto disso junto às comunidades, pode-se considerar que, em certa medida, houve omissão de “autoria” acerca da origem dos recursos, visto que, nos locais das obras, se encontram apenas placas indicativas do Praça Viva.

A incorporação dos Projetos do OLP ao referido Programa foi citada em comunicação oficial. Em um documento datado de 29 de abril de 2019, a Prefeitura informou que a execução dos Projetos 08, 09 e 10 dar-se-ia através do Pacote de Reforma e Revitalização de Espaços Públicos em Florianópolis (Programa Praça Viva), e que entrariam em processo licitatório “nos próximos dias”.

Apesar destas contingências, cabe ressaltar e relatar um projeto do OLP concluído com êxito. O Projeto 08 (Areias do Campeche) foi entregue à comunidade no primeiro semestre de 2020, já em meio à Pandemia deCovid-19. Este projeto é especialmente importante porque está inserido em uma área periférica, envolvida por uma série de problemas estruturais e sociais, como a ocupação irregular e os constantes alagamentos, e por uma condição de restrição socioeconômica de grande parte dos moradores do entorno.

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

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

O Projeto 08 do OLP orientou um investimento na área da cultura e do lazer, instalando uma quadra de basquete, uma pista de skate e um *playground*. Certamente,



houve um ganho significativo de espaço democratizado na região. A Figura 8 demonstra a expressão artística dos frequentadores do espaço, imbuída de um tom de “ativismo político”.



Figura 8. Projeto 08 do OLP: Quadra de basquete e pista de skate no bairro Areias do Campeche.  
Fonte: arquivo pessoal.

#### 4.3.3 Etapa de monitoramento

Pode-se considerar que o DI do OLP é constituído por elementos que “pressionam” a atuação do Executivo. Além da característica “impositiva” das emendas, o arranjo em forma grupal e a mobilização alcançada com o processo participativo junto às comunidades são fatores que impellem a Prefeitura a executar os projetos e/ou prestar contas sobre eles.

Desde o começo do processo participativo, foi esclarecido às comunidades que a função de executar os projetos não era incumbência do Legislativo e que haveria a necessidade de uma atuação junto à Prefeitura. Assim que as comunidades começaram a ter dificuldades de comunicação com as instâncias políticas e não tiveram seus prazos idealizados cumpridos, movimentos de reivindicação começaram a ocorrer, tal qual como o exemplo disposto na Figura 9.



Figura 9. Mobilização comunidade da Caieira da Barra do Sul, Ribeirão da Ilha.  
Fonte: arquivo pessoal.

VEREADORES: AFRÂNIO (PSOL)  
MARQUITO (PSOL)  
LELA (PDT)  
PROF. LINO PERES (PT) E  
PEDRÃO (PP)

**orçamento  
legislativo  
participativo**

**olp**

**Participação  
#Social**

**PREFEITO**

**ORÇAMENTO IMPOSITIVO É LEI  
CONSTRUA AQUI A PRAÇA  
QUE A COMUNIDADE ESCOLHEU**

**SÁBADO 15/06 09h**

**Praça das Areias - Rua dos Eucaliptos**

Figura 10. Arte gráfica com chamada para mobilização comunitária em um bairro do Sul da Ilha.

Além disso, Ofícios foram encaminhados por Associações de Moradores com requerimentos de prestação de contas acerca dos projetos escolhidos. Contudo, a etapa de monitoramento e de prestação de contas ainda não possui processos definidos. As demandas têm ocorrido pontualmente e, com a Pandemia, estão ainda mais restritas.

A ocorrência de uma ação de mobilização comunitária constitui um dos elementos, dispostos por Smith (2019), formatadores de uma inovação democrática. Segundo o autor, quando grupos representantes de comunidades exercem função de supervisão e/ou acompanhamento das propostas traçadas nos encontros, constata-se pressupostos de uma

prática democrática. Para o autor, neste processo, a comunicação e a aprendizagem são consideradas componentes interrelacionados, com valor intrínseco e instrumental, e, portanto, devem ser incluídas e consideradas em conjunto ao se avaliarem os resultados da implementação de uma prática participativa.

A última reunião presencial ocorreu na segunda semana de dezembro de 2019, com representantes dos gabinetes dos vereadores Lino, Lela, Marquito, técnicos da Prefeitura da área de infraestrutura e da comunidade da Caieira da Barra do Sul. Nesta ocasião, os representantes técnicos da Prefeitura novamente apontaram dificuldade de cumprimento das emendas impositivas, dada a inexistência de regulamentação deste trâmite.

O processo de regulamentação do trâmite das emendas impositivas é outro dos principais desafios que permeiam a experiência do OLP. Há um problema administrativo e jurídico na administração dos recursos provenientes das emendas impositivas. A ausência da regulamentação do trâmite “impositivo” no orçamento municipal dá margem para que seu manejo nas rubricas seja desconhecido, posto que não há descrição específica. Isso possibilita que o recurso seja remanejado a outros projetos afins, como o que aconteceu com o Praça Viva. Este processo levantou uma série de questionamentos e é complexo, pois envolve a questão da transparência e prestação de contas, além de incidir sobre a LRF. Esta questão foi levada ao MPC/SC, que, em ocasião, recomendou à Prefeitura a regulamentação em referência.

RECOMENDA a V. Exa. que adote as seguintes providências:

1. estabeleça um entendimento com a Câmara Municipal de Vereadores para realizar a realocação dos recursos inicialmente destinados às obras de infraestrutura para a licitação de projeto executivo (ou outra etapa) necessário à sua concretização, procedendo ao prévio empenho das despesas, assegurando, assim, a aplicação de tais recursos na forma prevista na Lei Orçamentária Anual de 2018, notadamente nos casos em que houver orçamento estimado pela Secretaria de Infraestrutura;

2. proponha à Câmara Municipal de Vereadores Projeto de Lei para regulamentar o procedimento necessário para efetivação das emendas impositivas e/ou elabore conjuntamente com o Poder Legislativo manual de orientação destinado a assegurar adequadamente a execução do orçamento impositivo, a fim de atender ao disposto no art. 88, § 7º, da Lei Orgânica Municipal;

Figura 11. Notificação Recomendatória do MPC/SC à Prefeitura de Florianópolis, sobre a regulamentação das emendas impositivas.

Fonte: Banco de dados do OLP da CMF.

Apesar da recomendação, há a ciência de que este trâmite envolve uma série de adequações burocráticas e procedimentais junto ao Orçamento Municipal, o que provavelmente levará certo tempo para ser regulamentado. De toda forma, este é um fato importante de ser acompanhado e documentado.

A constatação que finda a descrição da *etapa de monitoramento* se refere ao último encontro comunitário realizado para prestação de contas dos projetos do OLP. De forma remota, em dezembro de 2020, estiveram na reunião lideranças das comunidades, alguns dos vereadores participantes e/ou suas assessorias, uma representante da Casa Civil e uma servidora da Secretaria Municipal de Infraestrutura. Esta Secretaria apresentou uma planilha com a listagem dos Projetos, a descrição dos bairros e observações sobre as etapas de execução para cada um deles.

Para aqueles que não foram executados, a principal justificativa apresentada pela Prefeitura foi a inexistência dos licenciamentos necessários para que a execução fosse liberada junto a órgãos competentes específicos, como o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Florianópolis, como nos casos do Projeto 03 (Portal do Ribeirão) e de outros, situados em Áreas Verdes de Lazer, que necessitam de licença da Fundação Municipal de Meio Ambiente. Além disso, informou-se que certos projetos precisam dispor de “projeto

executivo” que contemple itens específicos, como terraplanagem, equipamentos e outros, como é o caso do Projeto 07 (Loteamento dos Araçás).

Há outros projetos que estão em fase de “Ordem de Serviço”, já licitados, como é o caso do Projeto 04 (Revitalização da Orla da Tapera), ou com etapas já em “Programação”, como o Projeto 05 (Campeche “Radialista Dakir”).<sup>2</sup> Há também projetos com questões específicas, como o Projeto 09 (Armação do Sul), cuja área de incidência está em processo judicial de reintegração de terreno.

Apesar das disparidades de avanço entre os projetos, os técnicos da Prefeitura apresentaram a disposição de ir a campo e identificar os locais com pendências de forma a propor soluções para a continuidade das etapas. Estes atores relataram a dificuldade que enfrentam devido à ausência de uma equipe de apoio para realizar todas as ações e encaminhamentos necessários, assim como enfatizaram a importância da manifestação das comunidades para que as demandas sejam atendidas.

Este encontro, que previu um balanço geral e a prestação de contas das obras do OLP, reforçou a necessidade de manutenção da *etapa de monitoramento* como continuidade do processo participativo. Legitimar a participação no OLP envolve que a prestação de contas ocorra com maior regularidade. Certamente, o OLP tem o desafio de legitimar seu princípio participativo para que, conseqüentemente, seu DI seja validado.

Todo conteúdo descrito até aqui foi elaborado com vistas a cumprir com o objetivo central desta pesquisa: analisar o OLP com foco no seu *desenho institucional*, atentando para elementos que o qualificam como uma inovação democrática. A Seção a seguir tratará de responder à questão norteadora da pesquisa: investigar em que medida o DI do OLP mantém, adapta ou inova a lógica e a concepção inicial do OI e do OP. Também apresentará outras constatações relevantes para o estudo de caso em questão.

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

#### 4.4 CONSTATAÇÕES SOBRE O CASO DO OLP

O conteúdo aqui descrito foi elaborado com a proposta de responder à questão norteadora da pesquisa: em que medida o DI do OLP mantém, adapta ou inova a lógica e a concepção inicial do OI e do OP? As interpretações desta questão foram agrupadas em cinco

---

<sup>2</sup> A etapa da “Ordem de Serviço” significa que há condições para o início da obra, ou seja, a licitação já foi concluída e já há empresa contratada. A “Programação” antecede esta etapa. A ausência de tempo hábil para acompanhar a execução destes projetos representa um dos limites desta pesquisa.

constatações principais. A primeira compara algumas das prerrogativas do DI do OP, descritas nos referenciais teóricos, com aspectos e circunstâncias identificados no caso do OLP. A segunda considera as implicações da lógica do OI sobre o DI do OLP. A terceira abordacursivamente a questão do efeito pedagógico junto às comunidades envolvidas. A quarta discorre acerca da esfera de participação política por parte dos atores legislativos, o que contemplou explorar questões sobre o processo de adesão à proposta e sobre as justificativas de nãoadesão. A quinta constatação destina-sea pontuar a importância do aprimoramento do processo de prestação de contas. Por fim, é apresentado um quadro com o resumo das principais características do DI do OLP.

Na perspectiva neoinstitucionalista levantada por Skocpol (1985 apud LÜCHMANN, 2002), considera-se que as estruturas e as capacidades do Estado, referentes aos recursos, aos corpos técnicos, às burocraciasetc., impactam e/ou condicionam o comportamento dos atores e das classes sociais. Neste sentido, a análise do impacto sobre um processo participativo, segundo Scott (1995 apud LÜCHMANN, 2002), leva em consideração a articulação entre o pilar regulatório, definido por regras que limitam e/ou constroem o comportamento social, o pilar normativo, que compreende os valores e normas sociais que moldam o comportamento coletivo, e o pilar cognitivo da esfera institucional, que considera aspectos simbólicos que formatam as identidades e as preferências sociais.

Para constatar a manutenção, a adaptação ou a inovação da lógica e dos moldes do OP, é necessário resgatar os apontamentos sobre seu DI. O principal estudo utilizado para esta construção foi o de Lüchmann (2002, p. 171). Segundo a autora, o DI do OP é fruto das articulações entre Estado e sociedade, e resultou na multiplicação de grupos e de espaços para discussão coletiva acerca de reais problemas e necessidades sociais. Logo, o DI do OP é caracterizado pela capacidade de articular a participação direta e a representação, a diversidade de interesses comuns, a participação individual e a coletiva, na medida em que aumenta as oportunidades de participação e de publicização das discussões à luz de critérios voltados ao bem-comum. Estas articulações resultaram na formatação de um DI inovador que impacta sobre “a dinâmica própria da realidade sociopolítica do município” (LÜCHMANN, 2002, p. 121).

Este mesmo apontamento foi constatado, no OLP, não só sobre a variável do *desenho institucional*, contemplada pela nova proposta participativa de gestão das emendas parlamentares e pelas regras orientadas pela lógica do OI, que geraram uma movimentação singular no interior da Câmara e da Prefeitura, mas também sobre a variável da *vontade política*, em frente a todo o processo que condiciona a execução dos projetos do OLP sob a alçada do Executivo, e a da *tradição associativa*, verificada na experiência do Sul da Ilha.

A pesquisa de Lüchmann (2002, p. 160) apresenta um conjunto de regras formatadoras do DI do OP, organizadas por três pilares, quais sejam: (i) aumento e qualificação da participação, enquanto um conjunto de elementos que insere principalmente os grupos mais excluídos da sociedade nos espaços de discussão; (ii) redução do clientelismo e redistribuição dos recursos municipais, que compreende o conjunto de critérios utilizados para a priorização e distribuição de recursos no território; e (iii) aproximação Estado/sociedade, que rompe com concepções pautadas nas ideias de hierarquia e personalismo, aproximando o cidadão do centro do poder estatal.

Isto posto, pode-se considerar que o OLP manteve alguns dos pressupostos fundamentais do OP, como o formato orientado à discussão e à decisão do orçamento público municipal, as estratégias de mobilização das comunidades, a definição das regras e prioridades por processo consultivo etc. Além disso, assim como o OP, o OLP foi organizado de modo a atender distintas regiões da cidade, o que configura seu DI baseado na “territorialidade” (LÜCHMANN, 2002, p. 157). Para isso, foram realizados os encontros comunitários nas sedes dos Conselhos de Bairro e das Associações de Moradores.

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

Outra consideração relevante de distinção do formato do OLP em comparação ao do OP se refere às relações entre Prefeitura e Câmara. Segundo Lüchmann (2002), o molde tradicional do OP impacta na dinâmica da cultura política local quando incita reações da Câmara à institucionalidade do programa por parte do Executivo. No caso do OLP, deu-se o contrário: a proposta provocou reações de adaptação por parte da Prefeitura.

Segundo Souza (2011, p. 255), o DI do OP vai além de suas regras de funcionamento, considera a amplitude dos processos decisórios, o que não anula a ocorrência de outros mecanismos de tomada de decisão. Assim, “a implementação do OP em governos locais, por exemplo, não altera os trâmites institucionais pelos quais o processo orçamentário se desenvolve, o que inclui o parecer do Legislativo em várias etapas dessa negociação”.

Direcionada ao caso do OLP, esta interpretação é contrastada pelos procedimentos que envolvem a regulamentação do instrumento do OI.

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

O que acontece é que, no caso do OLP, a existência da lógica do OI provoca alterações nos trâmites institucionais do processo orçamentário municipal. Isto se trata do processo de regulamentação do OI, uma questão levantada pela maioria dos atores legislativos entrevistados. Apesar da alteração na Lei Orgânica Municipal de Florianópolis, por meio da Emenda de n.º39/2016, esta segurança jurídica não garante o processo de regulamentação do OI, ainda inexistente. O DI do OLP normatiza o uso das emendas parlamentares pela lógica do OI e molda a gestão pelas prerrogativas do OP. Esta formatação, que envolve um recurso específico, requer um lugar na estrutura administrativa e na das ações da agenda política das esferas estatais envolvidas.

O trâmite orçamentário é, por natureza, formatado por uma complexidade operacional. A instauração de mais uma especificidade neste trâmite envolve a realização de algumas manobras, como a criação de rubricas e alterações nos sistemas informacionais. Sobre este fato, um dos atores legislativos vinculados ao PSOL considera que o processo de regulamentação do OI pode ser complementado pelo viés participativo da proposta do OLP, neste caso, aplicado no interior da Câmara. Isso significa utilizar uma “narrativa de democratização das emendas parlamentares pelo OI”, o que contempla “todas as emendas de todos os vereadores”, impulsionando um movimento de fortalecimento da estrutura como um todo, e não a atuação individual ou de um grupo isolado de atores legislativos. O segundo entrevistado do PSOL explica que, apesar da possibilidade de judicialização da não execução de uma emenda impositiva, isto não se aplica quando as emendas são encaminhadas com problemas técnicos de execução. O então vereador do PT Lino Peres também considerou a oportunidade de utilizar elementos do OLP para complementar o processo de regulamentação do OI, no sentido de que “o OLP ajuda as emendas impositivas a terem transparência”.

Este é um dos trâmites que seria tratado na regulamentação do OI. A ausência deste processo dá margem para que o manejo das emendas impositivas no orçamento seja desconhecido, e a ausência de uma rubrica específica é o que possibilita que os recursos possam ser aplicados para outros projetos afins, como foi o caso das emendas do OLP



incorporadas ao custeio das obras do Programa Praça Viva. Pode-se considerar que é um dos grandes desafios observados na experiência do OLP.

Outro importante assunto, também trazido pela maioria dos atores políticos entrevistados, se refere ao efeito pedagógico do OLP. A referência à promoção de uma “educação política”, pelo OLP, relembra o debate de Pateman (1992), embora aplicado a outra área, da “função educativa” da participação. Enquanto saldo positivo entre os possíveis elementos que conferem legitimidade a uma prática participativa, o impacto pedagógico é um destes que se cria com processo de mobilização, sensibilização e debate com os envolvidos.

Ao abordar a Teoria Participativa da Democracia, Pateman (1992), ao tratar o conceito de participação aplicado à democracia industrial, afirma que a principal função da participação nesta Teoria é a educativa, considerada desde um aspecto psicológico e cognitivo de aquisição de preceitos democráticos e de prática de socialização. A autora considera que o impacto educativo do processo participativo é também elemento que sustenta e estabiliza o “sistema participativo”. O estudo em questão sugeriu uma ligação entre a participação no local de trabalho e em outras esferas não-governamentais, com hipótese acerca de um efeito integrativo e auxiliador da participação nos processos de aceitação de decisões coletivas. Nesta perspectiva, considera-se que a dimensão pedagógica da política desenvolve a cidadania e promove a capacitação e a conscientização individual e coletiva (PATEMAN, 1970 apud LÜCHMANN, 2002).

Ao considerar o conjunto de regras do DI do OP proposto por Lüchmann (2002), em especial, o pilar que descreve a redução do clientelismo e redistribuição dos recursos municipais, constata-se, no caso do OLP, a relação deste pilar com a variável *vontade política*. No OLP, o processo de adesão e participação dos vereadores à proposta dá margem para algumas possibilidades de análise desta interlocução. Nesta pesquisa, a entrevista com os atores políticos buscou explorá-la por meio de três questões. É possível um estudo aprofundado para cada uma das respostas, mas aqui se buscou construir um panorama geral acerca das principais circunstâncias e nuances identificadas na trajetória do OLP a partir da narrativa dos entrevistados.

- I. De maneira geral, como foi a reação dos vereadores à proposta?
- II. O que influenciou a sua decisão de adesão à proposta?
- III. Na sua opinião, porque vereadores de mesma frente partidária não aderiram?

O OLP se mostrou como um projeto habilitado a absorver divergências partidárias, na medida em que congregou o envolvimento de vereadores de distintos matizes políticos.

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

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

Neste sentido, apesar do DI do OLP agregar e unificar a atuação conjunta entre atores legislativos, definiu-se em sua formatação a estratégia de descentralização da figura dos vereadores, sobretudo no processo participativo. Para isso, a atuação na “linha de frente” foi delegada às Assessorias Legislativas, as quais guiaram grande parte dos encontros nas comunidades. Isto representou um ponto positivo no que se refere à intenção de tornar a proposta do OLP impessoal, “despersonalizada” da figura de qualquer vereador, e um negativo, posto que alguns moradores desejavam a presença dos vereadores nos encontros. Neste sentido, por mais que a estratégia de descentralização tenha intentado desvincular o projeto da personalidade de qualquer parlamentar específico, houve um impacto no fluxo das informações, posto que os processos comunicativos e de negociação do OLP com as comunidades foi, na maioria dos casos, mediada pelos Assessores, já que os vereadores estiveram presentes apenas em encontros pontuais, como no de lançamento.

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

O contexto da Pandemia limitou as possibilidades de ocorrência das etapas de manutenção do processo participativo, como alguns dos formatos previstos pelo DI das

experiências de OPs, como os fóruns educativos específicos, os painéis consultivos e as capacitações junto às bases comunitárias. O OLP não teve tempo hábil para implementar estes procedimentos.

Da impossibilidade de encontros presenciais, permanece a necessidade de desenvolvimento, mesmo que virtual, de mecanismos de aproximação em relação às comunidades e de procedimentos de prestação de contas.

Esta questão se refere à quinta constatação desta pesquisa. A transparência e a prestação de contas são deveres institucionais do poder Legislativo. Sua função fiscalizatória e de promoção da *accountability* pode também ser descentralizada e expandida ao exercício da população, como são os casos das práticas participativas. Para Romão (2011), a transparência é elemento fundamental para a consolidação de uma experiência participativa, e, quando não razoável, compromete o DI e os resultados.

No caso do OLP, considerando a relação entre as comunidades, os atores legislativos e o corpo técnico da Prefeitura, verifica-se a ausência de um canal de informação/comunicação direta para a etapa de monitoramento dos projetos. Em março de 2019, foi publicada a Portaria n.º 01/2019, a qual instituiu o “Grupo de Trabalho para o Acompanhamento, Fiscalização e Elaboração de Proposta de Regulamentação do Orçamento Impositivo de Florianópolis”. Contudo, este meio não representa ainda uma condição suficiente para que o OLP amplie sua transparência. Há a necessidade de se aprimorar o processo de acompanhamento da execução das demandas e de prestação de contas, o que reforça a validação do viés participativo da proposta.

Sobre este ponto cabe ressaltar que, apesar da instituição desta Portaria, não houve o reconhecimento oficial do OLP como uma prática institucionalizada, fato que dificulta ainda mais a facilitação da etapa de prestação de contas por parte da Prefeitura.

Há, portanto, demanda para que ocorra a regularização da etapa de prestação de contas do OLP, o que envolve o cumprimento de ações previamente acordadas, como por exemplo, o envio de Relatórios, por parte da Prefeitura, com descrição atualizada do andamento dos projetos.

A etapa da prestação de contas e o exercício da transparência dos atos são pressupostos para a validação da proposta democrática do OLP, que tem o desafio de legitimar, nesta etapa, seu princípio participativo e seu desenho institucional. O que acontece, porém, é que as possibilidades de tratamento deste desafio ficam limitadas frente ao contexto de Pandemia.

Como síntese do alcance do objetivo desta pesquisa, apresenta-se agora um Quadro com as principais características e elementos formatadores do DI do OLP. São apresentadas

as regras, as normativas legais, os procedimentos, as diretrizes e os espaços que foram instituídos com vistas a articular a participação e o engajamento de atores políticos e comunitários na proposta.

QUADRO 1 - CARACTERÍSTICAS GERAIS DO DI DO OLP

<b>Características dos elementos</b>	<b>Elementos do DI</b>
Emenda à Lei Orgânica Municipal n°039/2016.	<b>Norma</b>
Decreto n° 19.608/2019	
<i>Justiça social</i>	<b>Princípios</b>
<i>Participação social</i>	
<i>Cidadania ecológica</i>	
<i>Controle social</i>	
I. Processo decisório em conjunto com as comunidades	<b>Diretrizes</b>
II. Resguardo do direito das comunidades tradicionais	
II. Resguardo do direito ao usufruto de espaços coletivos	
IV. Adoção de princípios de controle social	
V. Promoção da função socioambiental nos bairros	
<i>Recurso das emendas parlamentares</i>	<b>Regras</b>
<i>Viés Impositivo</i>	
<i>Arranjo grupal</i>	
<i>Arranjo participativo</i>	
<i>Viés Participativo</i>	
I. No âmbito Legislativo. <i>Quem</i> - todo e qualquer vereador interessado; <i>Como</i> - por meio de adesão; <i>Onde</i> - Sessões no Plenário	<b>Escopo da participação</b>
II. Junto às comunidades. <i>Quem</i> - toda a comunidade local. Moradores dos bairros; <i>Como</i> - reuniões e oficinas; <i>Onde</i> - Associações e Conselhos de Bairro	
<i>I. Criação de Grupo de Trabalho</i>	<b>Meios de mobilização</b>
<i>II. Encontros comunitários</i>	
<i>III. Grupo de whatsapp</i>	
GT de Regulamentação do Orçamento Impositivo de Florianópolis	<b>Procedimentos</b>
Comissão de Análise das emendas impositivas	
Relatórios de prestação de contas	

Fonte: Elaborado pela autora

#### 4.5 CENÁRIOS PROSPECTIVOS DA INICIATIVA

O atual contexto político e social que envolve o OLP é contingente. Com o resultado das eleições municipais de 2020, apenas dois dos cinco vereadores participantes permaneceram na Câmara e, devido ao contexto de Pandemia, não há possibilidades de realização de ações participativas nem de aplicação dos recursos das emendas parlamentares a novos projetos, visto que, por meio de Projeto de Lei, estes recursos, para os exercícios de 2020 e 2021, foram vinculados à aplicação exclusiva em ações de saúde. Estes cenários restringem as possibilidades de avanço do OLP, contudo, não limitam que ocorra o monitoramento e a prestação de contas dos projetos já em curso.

Referente ao resultado das eleições municipais de 2020, a perda de três dos cinco vereadores participantes do OLP, implica a redução do valor de uma próxima emenda grupal. Contudo, isso não restringe que novas linhas de trabalho possam ser traçadas entre os novos atores legislativos e aqueles que permanecem na CMF. Há novos atores com uma linha de atuação similar, com potencial para continuarem com a proposta, como é o caso da Coletiva Bem Viver, vinculada ao PSOL.

Desde o segundo semestre de 2020, vem sendo prorrogado o Decreto de Estado de Calamidade em decorrência da Pandemia de Covid-19. A Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina tem a competência de estender este Decreto aos Municípios mais afetados, como o caso de Florianópolis. Com isso, houve o cancelamento das emendas parlamentares, cuja aplicação fica condicionada apenas às ações de saúde em combate à Pandemia. A conjuntura pandêmica também dissolveu as possibilidades de realização de ações participativas e de encontros comunitários presenciais.

Infelizmente, até que estas circunstâncias possam ser superadas, ficam restritas as possibilidades de avanço do OLP. Estes desafios tornam necessário o desenvolvimento de uma capacidade de enfrentamento e adaptação, por parte do DI do OLP, à realidade imposta.

Entre os possíveis rumos do projeto, julga-se que, neste momento, o foco deve estar na etapa de monitoramento dos projetos já em curso. A pesquisa identificou, como parte do processo de consolidação do OLP, a necessidade de instituição de um canal regular de prestação de contas, que pode ser mantido em formato *on-line*.

Diante de todo o exposto, conclui-se que estas são as principais recomendações

## 5 CONCLUSÃO

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

É evidente que estas prerrogativas, apesar de inovadoras, inserem os limites do OLP na “clássica” discussão teórica sobre o embate entre Executivo e Legislativo. O DI do OLP impactou as relações políticas locais ao alterar a prática e o trâmite habitual de gestão das emendas parlamentares. Entre suas potencialidades, o caso do OLP promove uma reflexão sobre as possibilidades de inovação interna ao âmbito do Legislativo e de ampliação das oportunidades de envolvimento cívico, as quais, com o OLP, qualificaram as decisões de investimento dos recursos e resultaram em ganho informacional e pedagógico junto às comunidades.

A conclusão desta pesquisa indica a presença de elementos do DI do OLP que constroem e/ou capacitam suas prerrogativas políticas e participativas. Com um DI robusto, devido à transversalidade entre as lógicas e moldes do Orçamento Impositivo e do Orçamento Participativo, o êxito da proposta do OLP depende de um conjunto de condições, requisitos legais e relações institucionais. Mesmo assim, apresenta razões diferenciadas que o qualificam como uma inovação democrática, cujo impacto positivo junto às comunidades e aos espaços de uso e convívio coletivo repercutiu em apropriação de informação e conhecimento acerca do orçamento municipal e dos recursos da Câmara Legislativa. Este favorável movimento resulta em amadurecimento político. As etapas do processo participativo que iluminaram os desafios reais enfrentados no interior dos bairros envolvidos, os debates sobre os problemas locais, com reais chances de enfrentamento, foram alguns dos principais frutos colhidos pela proposta do OLP. O fortalecimento do vínculo e da legitimidade da representação comunitária representa um fato político que impulsiona a atuação dos entes estatais a cumprirem com as propostas.

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

Esta pesquisa, enquanto um panorama geral do OLP, identificou e descreveu as normativas legais, as regras e diretrizes, e os espaços de participação que formatam o desenho institucional desta experiência. Paralelamente, foi possível analisar constatações vinculadas aos elementos da vontade política e da tradição associativa. Entre as principais circunstâncias e nuances identificadas na trajetória do OLP, destaca-se a necessidade de tornar o processo de monitoramento ainda mais aberto e periódico.

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

## REFERÊNCIAS

ARRETCHE, M. "Demos-Constraining or Demos-Enabling Federalism? Political Institutions and Policy Change in Brazil". *Journal of Politics in Latin America*, 5 (2), 2013: 133-150.

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

BORBA, J.; LUCHMANN, L. H (Orgs.). Orçamento participativo: análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina. Florianópolis: Insular, 2007.

BRASIL. Constituição. Emenda Constitucional nº 86 de 17 de março de 2015. Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal. Planalto: Brasília, 1988.

\_\_\_\_\_. Constituição. Emenda Constitucional nº 100 de 26 de junho de 2019. Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal. Planalto: Brasília, 1988.

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

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

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

CAVALCANTE, P. Os determinantes das políticas públicas: uma revisão de literatura. *XXXV Encontro da ANPAD*. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APB980.pdf>. Acesso em: maio 2021.



\_\_\_\_\_. Descentralização de políticas públicas sob a ótica neoinstitucional: uma revisão de literatura. *Revista De Administração Pública*, v. 45, n. 6, 2011.

CONNELLY, J.; SMITH, G. Politics and the environment: from theory to practice. London: Routledge, 1999.

COUTO, C. Sistemas de governo e políticas públicas. Brasília: FGV, 2019.

COLAÇO, R. L. Inovações institucionais em gestões participativas: limites e possibilidades do Orçamento Participativo de Florianópolis (1993/96) para romper com formas tradicionais de gestão e impulsionar a formação de esferas públicas democráticas. Dissertação de Mestrado [Sociologia Política], UFSC, 1999.

COLAÇO, R. L.; SEIBEL, E. J. O Orçamento participativo de Florianópolis. In: BORBA, J.; LUCHMANN, L. H (Orgs.). Orçamento participativo: análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina. Florianópolis: Insular, 2007.

DIAS, M. R. Questões para a Democracia: redimensionando os espaços entre a representação e a participação política, 2006.

ENAP, Escola Nacional de Administração Pública. Políticas Públicas e Governo Local. Brasília: DF, 2018.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Instituições Políticas e Governabilidade. Desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In: MELO, C. R.; SAEZ, M. A. A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. p. 147-198.

FERNANDES, A.S.A. Path dependency e os estudos históricos comparados. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, BIB*, v. 53, n.53, 2002.

FLORIANÓPOLIS, Câmara Municipal de Florianópolis (2016). Emenda à Lei Orgânica n.º039/2016, de 24 de outubro de 2016.

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

FUNG, A.; WRIGHT, E, O. Deepening democracy: innovations in empowered participatory governance. *Politics & Society*, v. 29, n. 1, p. 5-41, 2001.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*, São Paulo, n.58, p. 193-223, 2003.

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

INTERLEGIS, Instituto Legislativo Brasileiro. O poder legislativo no Brasil: papel institucional, desafios e perspectivas. Brasília: Senado Federal, 2016.

JERNER J.; SECONDO, D. By the People, For the People: Participatory Budgeting from the Bottom Up in North America. *Journal of Public Deliberation* 8(2), 2012: <https://doi.org/10.16997/jdd.148>

KAUCHAKJE, S. Políticas Públicas. In: Kauchakje, S.; Scheffer, S.. Políticas públicas: a cidade e a habitação em questão. Curitiba: Intersaberes, 2017.

LÜCHMANN, L. H. H. Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre, 2002.

\_\_\_\_\_. Participação e aprendizado político no Orçamento Participativo: estudo de caso em um município catarinense. *Educação & Sociedade*, v. 33, n. 119, p. 513-532, 2012.

\_\_\_\_\_. 25 anos de Orçamento Participativo: algumas reflexões analíticas. *Política & Sociedade*, v. 13, n. 28, 2014.

\_\_\_\_\_. Associativismo e democracia. Um estudo em Florianópolis. Florianópolis: Editora da UFSC, 2016.

MAINWARING, S. Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil. FGV: Rio de Janeiro, 2001.

MELLO, L. H. D. P de. A relação entre os poderes executivo e legislativo quanto às emendas individuais no orçamento. Brasília. 54 p. Monografia (especialização). Instituto Serzedello Corrêa, 2012.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. Cidades e Comunidades Sustentáveis. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/ods11/>. Acesso em: 11 out. 2019.

OLIVEIRA, M.F. Metodologia científica: um manual para realização de pesquisas em Administração. Catalão: UFG, 2011.

ORÇAMENTO IMPOSITIVO. *Portal do Vereador Afrânio - PSOL*. Disponível em <http://afranio.org.br/orcamento-impositivo/>. Acesso em: ago. 2018.

PATEMAN, C. Participação e Teoria Democrática. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

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

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

QUINTAO, T. T; FARIA, C. F. Parlamento e Inovações Participativas - Potencialidades e Limites para a Inclusão Política. *Teoria & Sociedade*, v. 26.2, p. 60-93, 2018.

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

QUIVY, R.; CAMPENHOUDT, L.V. Manual de investigação em ciências sociais. Lisboa: Gradiva, 1992.

ROMÃO, W. Conselheiros do Orçamento Participativo nas franjas da sociedade política. *Lua Nova*, nº 84, p. 219-244, 2011.

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

SKOCPOL, T.; PIERSON, P. Historical institutionalism in contemporary political science. In: KATZNELSON, I.; MILNER, H. V. (Ed.). *Political science: state of the discipline*. Nova York: W.W. Norton, 2002.

SENADO FEDERAL. *Senado Notícias*. Congresso decide manter o veto dos R\$30 bilhões do orçamento impositivo, 2020. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/03/04/congresso-decide-manter-o-veto-dos-r-30-bilhoes-do-orcamento-impositivo>>. Acesso em: 02 de out. 2020.

\_\_\_\_\_. *Senado Notícias*. Nova composição das bancadas partidárias do Senado, 2020. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/tv/programas/noticias-1/2020/02/veja-a-nova-composicao-das-bancadas-partidarias-do-senado>>. Acesso em: 27 de agosto de 2020.

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

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

SOUZA, C. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

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

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

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

WAMPLER, B.; ROMÃO, W. Democratic Innovations in Municipalities. In: BARRY, A. Routledge handbook of Brazilian politics. New York: Routledge, 2019.

WARREN, M. E. Inovações democráticas e democracias representativas. *Revista Debates*, v. 15, n.1, p. 08-32, 2021.

## **APÊNDICE A – ROTEIROS DE ENTREVISTAS SEMI-ESTRUTURADAS**

**Informações pessoais: Nome, Idade, Formação**

## A.1 VEREADORES

- I. Como surgiu a ideia do OLP?
- II. A proposta do OLP vai contra a lógica do Orçamento Impositivo?
- III. Sua estruturação seguiu algum modelo de OP?
- IV. Você participou do processo de criação da proposta? Se sim, como foi?
- V. Como ocorreu a apresentação e a discussão do projeto na Câmara?
- VI. De maneira geral, como foi a reação dos vereadores à proposta?
- VII. O que influenciou a sua decisão de adesão à proposta?
- VIII. Como a proposta do OLP se insere em sua agenda política?
- IX. Por que algumas diretrizes do OLP são orientadas pela temática “ecológica”?
- X. Na sua opinião, por que vereadores de mesma frente partidária não aderiram?
- XI. Como o OLP entrou nas comunidades? Você participou de algum encontro nestas?
- XII. Como tem sido a relação com o Executivo no processo do OLP?
- XIII. Como estão os andamentos dos projetos atualmente?
- XIV. Quais desafios e limites você identifica nessa proposta?

## A.2 ASSESSORES

- I. Como surgiu a ideia do OLP?
- II. Sua estruturação seguiu algum modelo de OP?  
Você participou do processo de criação da proposta? Se sim, como foi?
- III. Como ocorreu a apresentação e a discussão do projeto na Câmara?
- IV. De maneira geral, como foi a reação dos vereadores à proposta?
- V. Quais fatores podem ter determinado a adesão dos vereadores à proposta?
- VI. Quais elementos podem justificar a não adesão por parte de outros vereadores de mesma frente partidária daqueles que aderiram?
- VII. Por que algumas diretrizes do OLP são orientadas pela temática “ecológica”?
- VIII. Como o OLP entrou nas comunidades?
- IX. Como tem sido a relação com o Executivo no processo do OLP?
- X. Dos 15 projetos, quantos foram executados, estão em etapa licitatória ou foram substituídos pelo Programa Praça Viva?
- XI. Vocês são procurados por moradores ou Associações das áreas contempladas que buscam acompanhar a execução dos projetos?
- XII. Quais desafios e limites você identifica nessa proposta?