

UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO E SOCIOECONÔMICAS – ESAG
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

Curso: DOUTORADO EM ADMINISTRAÇÃO

Área de Especialidade: Coprodução do Bem Público e Finanças Públicas

**ACCOUNTABILITY E GOVERNABILIDADE: PARÂMETROS PARA AVALIAR O
CASO DO ORÇAMENTO LEGISLATIVO PARTICIPATIVO DE FLORIANÓPOLIS**

019.407.640-76

Florianópolis

2021

ACCOUNTABILITY E GOVERNABILIDADE: PARÂMETROS PARA AVALIAR O CASO DO ORÇAMENTO LEGISLATIVO PARTICIPATIVO DE FLORIANÓPOLIS

1. INTRODUÇÃO

As reformas estatais sinalizam tentativas de aprimoramento e de delimitação do poder, das funções e/ou dos procedimentos na esfera pública. Geralmente, surgem em momentos de crise nos quais, entre diversos motivos, há a saturação de aspectos nos modelos então vigentes. Atualmente, há importantes reformas em curso no Brasil, a citar, a do sistema eleitoral brasileiro, que prevê a supressão das coligações multipartidárias nas eleições proporcionais e, a outra, de ordem administrativa e tributária, trata da ampliação do alcance do Orçamento Impositivo das emendas parlamentares no Orçamento-Geral da União. Ambas são transpassadas pelos temas da competição e da disputa política, e retomam debates que discorrem acerca dos assíduos processos de negociação entre os poderes Executivo e Legislativo.

Com ênfase à reforma que versa sobre o Orçamento Impositivo, contextualiza-se que esta discussão iniciou em 2015, com a Emenda Constitucional nº 86, que tornou obrigatório o empenho dos recursos provenientes das emendas individuais dos parlamentares à parte do Orçamento-Geral da União. Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 100/2019 ampliou essa obrigatoriedade de pagamento às emendas das bancadas, das comissões e do relator geral da União. Esta última, contudo, trouxe elementos de difícil negociação, que resultou no Veto presidencial nº 52/2019 (CALGARO; BARBIERI; CLAVERY, 2020).

O Orçamento Impositivo amplia o poder de decisão do Congresso sobre os recursos que lhe são destinados. Este mecanismo obriga o Poder Executivo a “empenhar” os pedidos realizados a título das emendas parlamentares, ou seja, torna obrigatório o cumprimento das emendas de autoria parlamentar, individuais ou de outra categoria. Deste efeito, surgiram debates sobre sua aplicabilidade aos demais entes da Federação, levando em consideração a necessidade de resguardo do princípio da autonomia entre eles. De acordo com Carra (2016), foi concedida aos Entes a faculdade de optar pelo atendimento obrigatório das emendas parlamentares individuais, sendo, naquela ocasião, aplicáveis apenas ao orçamento da União.

Em 2016, Florianópolis se tornou a primeira Capital do Brasil a implementar o Orçamento Impositivo, regulamentado pela Emenda à Lei Orgânica Municipal nº039/2016. No ano de 2017, foram votadas, aproximadamente, 70 emendas apresentadas pelos 23

vereadores da Capital, sendo a primeira ocorrência com propostas de Orçamento Impositivo (ND, 2017). Este acontecimento deu margem ao processo de criação do projeto político que é o caso de estudo desta pesquisa, o Orçamento Legislativo Participativo (OLP).

O OLP foi desenhado, em 2018, por um grupo de cinco vereadores de Florianópolis que optou por unir seus “valores unitários” das emendas parlamentares a um montante, cujos recursos foram destinados por meio de uma emenda única no orçamento municipal, e colocados à disposição para gestão participativa junto às comunidades. Naquele ano, a primeira região contemplada para o recebimento do aporte financeiro foi a do Sul da Ilha e, em 2019, a região periférica do Maciço Morro da Cruz. Em consulta aberta e participativa, foram realizados encontros nas sedes dos Conselhos Comunitários e das Associações de Bairro. Os moradores escolheram áreas, delimitaram prioridades e desenharam os *layouts* dos seus anteprojetos, este produto foi entregue à Câmara e, posteriormente, encaminhado à Prefeitura.

As particularidades do desenho institucional do OLP são atribuídas, sobretudo, em decorrência da interseção de dois instrumentos orçamentários na iniciativa. O OLP inaugurou uma nova lógica de Orçamento Impositivo, aplicado no âmbito local e de forma grupal e, um novo molde de Orçamento Participativo (OP), originado no âmbito Legislativo. A proposta surgiu da articulação entre vereadores que se dispuseram a criar e instituir uma nova proposta de execução das emendas parlamentares. A adesão veio do interesse individual dos atores em participar da construção da proposta e, apesar de aberta a participação de todos, apenas cinco, dos 23 vereadores da Capital, anuíram ao projeto.

Contudo, isto já foi suficiente para constatar um envolvimento pluripartidário, que congregou representantes de partidos dos espectros políticos da Esquerda, Centro-esquerda e Direita. Este elemento contrasta com as experiências “tradicionais” de OP que, historicamente, foram apoiadas, prioritariamente, por partidos de Esquerda (LUCHMANN, 2014). Além disso, os casos de OP surgem como programas das Prefeituras, ou seja, do poder Executivo e, no caso do OLP, a proposta parte do âmbito Legislativo.

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, envolveu uma constante troca de informações e deliberações entre os representantes comunitários, os atores legislativos e os técnicos da Prefeitura. O Executivo teve de criar novos arranjos e dinâmicas, como um Comitê e um Grupo de Trabalho (GT), para acolher as novas demandas trazidas pelo OLP. Isso devido a

ausência de uma cultura interna, no meio institucional, para lidar com as emendas impositivas.

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 permanecem na Câmara e, devido ao contexto de Pandemia desde então, 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, devem ser aplicados unicamente 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.

Na análise da trajetória do OLP é possível identificar uma série de desafios e limitações à sua sustentação. Enquanto uma nova modalidade de gestão participativa, esta iniciativa tenta se consolidar perante situações que provocam o amadurecimento de sua legitimidade. Em uma reunião *on-line* de fechamento de legislatura do mandato de um dos vereadores participantes, foi constatada a necessidade de regularizar a prestação de contas do OLP. Apesar de o Executivo ter criado, por meio de Decreto, o GT que trata das questões do OLP, não estão incluídos, neste grupo, representantes legislativos ou comunitários. Há demanda para que este processo ocorra, também para que o Executivo encaminhe Relatórios com os status atualizados dos projetos e eventuais justificativas, bem como que ocorram reuniões com maior periodicidade. No entanto, foi frisado, pela maioria dos atores políticos, sobre a necessidade de manifestação e posicionamento das comunidades para que seja legitimada a participação, a prestação de contas e, consequentemente, os resultados.

Por isso, esta pesquisa pretende concentrar-se na etapa de monitoramento e de prestação de contas do OLP, com foco na atuação dos atores políticos e dos representantes comunitários. A proposta 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.

Para alcançar este fim de pesquisa, os principais conceitos selecionados para análise são accountability (ABRUCIO & LOUREIRO, 2005; CAMPOS, 1989; MAINWARING, 2001; O'DONNEL, 1991) e governabilidade (ABRUCIO & LOUREIRO, 2005; ARRETICHE, 2013; COUTO, 2019; FIGUEIREDO & LIMONGI, 2007). A accountability considerando não só a competência institucional de controle dos atos do Executivo por parte do Legislativo, mas também, a importância do papel desempenhado pelos cidadãos, na figura

dos representantes dos bairros, sobretudo, na etapa de monitoramento. O segundo, atribuído a dois motivos, o primeiro devido à regulamentação normativa do OLP pelo Orçamento Impositivo, o que condiciona, significativamente, as ações governamentais e, segundo, por ser um conceito utilizado para tratar sobre a relação entre os Poderes.

O tema do orçamento público é um dos que mais acirra a arena de competição política entre Executivo e Legislativo. O processo orçamentário é considerado um dos principais meios institucionalizados de exercício do poder, que insere os Entes em um campo de determinações legais, atribuições e responsabilidades comuns. O orçamento público, por vez, é um instrumento de planejamento e gestão que materializa as decisões políticas, é a principal ferramenta de “atividade financeira” do Estado. As leis orçamentárias restringem e condicionam a atuação dos atores políticos, e o jogo político que permeia o processo orçamentário é caracterizado por um fluxo constante de negociação entre Executivo e Legislativo, os quais, mobilizados em torno de interesses representativos, podem atuar segundo dinâmicas usualmente conhecidas como escambo político, barganhas, moedas de troca, e outras que exemplificam as “quedas de braço” entre estes Poderes (CARRA, 2016; COUTO, 2019).

Na visão de Romão (2011), foi em consideração ao âmbito interno de disputa entre os Poderes e entre os partidos, considerados processos políticos próprios da democracia representativa, que se inseriu a ideia da descentralização da gestão orçamentária com vistas a fortalecer os mecanismos de controle dos atos governamentais. A ampliação da participação nas decisões sobre o orçamento visou a prática da accountability e da autonomia decisória sobre os recursos públicos, reconhecendo uma relação entre as dinâmicas políticas e os processos participativos.

Diversas pesquisas já enfatizaram as potencialidades e já sinalizaram acerca das vulnerabilidades das experiências participativas face às dinâmicas políticas e partidárias, já apontaram acerca da dependência, da subordinação e da influência da “morfologia” das instituições políticas sobre elas, especialmente, as experiências de OP. É por isso que estudos trataram de avaliar os sucessos e os fracassos dos “OP’s” pelo viés do resguardo da autonomia da sociedade civil frente a vontade política dos atores estatais (BORBA & LUCHMANN, 2007; ROMÃO, 2011).

É por isso que a delimitação da problemática desta pesquisa se sustenta considerando que, apesar dos temas do orçamento público, das decisões orçamentárias, dos instrumentos de accountability e da participação terem pontos de interseção, a ocorrência de um não

representa condição suficiente para a constatação de outro. Mesmo que os conceitos de accountability e governabilidade possam ser aplicados, por distintas pesquisas, para avaliar a qualidade, a legitimidade e os resultados de políticas públicas, na visão de Abrucio & Loureiro (2005), há uma contraposição entre eles. Segundo os autores, a literatura tem mostrado que as instituições políticas que privilegiam a governabilidade podem acabar comprometendo a accountability dos governantes, sendo considerados, portanto, objetivos opostos.

É das especificidades do desenho institucional do OLP que a hipótese, a questão-problema e a tese desta pesquisa foram delimitadas. Esta pesquisa buscará explorar um possível *gap* de interpretação disposto no texto de Abrucio & Loureiro (2005), o qual, na ocasião, considerou apenas o trâmite habitual do processo orçamentário de que o orçamento, cujo caráter é apenas autorizativo, não impõe obrigatoriedade de execução das verbas aprovadas pelo Legislativo. Este apontamento não se aplica, no entanto, à lógica do Orçamento Impositivo o qual por vez, justamente trata de contrastar com as regras do sistema político, na medida em que torna obrigatória a execução de todas as emendas, inclusive aquelas que anteriormente pudessem ser desconsideradas pelo Executivo.

Em decorrência destas inferências, se formula a hipótese provisória de que o OLP possui, em seu desenho institucional, mecanismos que possibilitam a ocorrência simultânea da governabilidade e da accountability. Isso não desconsidera a influência que a morfologia da Câmara Legislativa exerce sobre os níveis de apoio à iniciativa e, dos níveis de dependência da vontade política e decisória do Executivo para que os projetos sejam realizados. Porém, o viés impositivo e participativo da proposta pode possibilitar que estes elementos “constrangedores” possam ser capacitados pelas prerrogativas destes instrumentos orçamentários.

Disto, a questão norteadora que se pretende explorar na pesquisa é: seria possível encontrar complementaridade entre os parâmetros da accountability e governabilidade?. A tese provisória que defendo é a de que, no caso do OLP, a lógica do Orçamento Impositivo contribui para a ocorrência da governabilidade e, a lógica do Orçamento Participativo, contribui para a ocorrência da accountability.

Destarte, esta pesquisa possui um objetivo geral empírico e teórico, definido em: avaliar a etapa de monitoramento do OLP a partir das premissas da accountability e da governabilidade. Os objetivos específicos tratarão de (i) revisar a literatura que versa acerca destes enfoques analíticos, (ii) promover uma reflexão conceitual sobre eles, (iii) analisar o

desenho institucional da iniciativa, (iv) resgatar sua trajetória, (v) caracterizar o processo de prestação de contas do OLP, (vi) analisar os relatórios e documentos referentes a este processo e, (vii) descrever acerca da atuação dos atores políticos e comunitários.

Pretende-se que esta pesquisa contribua para os debates teóricos que discutem sobre a dissociação conceitual entre accountability e governabilidade. Desde a nova possibilidade de arranjo levantada pelo OLP, há o intento de que seja produzido novos conteúdos informativos sobre os instrumentos do Orçamento Impositivo e do Orçamento Participativo. Como contribuição prática, almeja-se que os resultados desta pesquisa corroborem para a consolidação da experiência, para a correção de eventuais desvios, e para impulsionar seus elementos democratizantes.

Com referência à área de especialidade selecionada, é considerado o tema de estudo do grupo de pesquisa em questão, “coprodução, accountability e inovação: dilemas e perspectivas na democracia contemporânea” o qual, com ênfase, está a desenvolver estudos sobre “gestão pública em tempos de crise”. O OLP tem como intenção promover uma ampliação da esfera democrática, tanto pelo viés participativo, como pelo educativo, versa sobre os elementos que permeiam o processo de tomada de decisão conjunta, a apropriação dos recursos, e também de exercício da cidadania e do controle social. Os recursos aos quais se refere, por vez, estão a ter seu manejo reformulado em decorrência da Pandemia de Covid-19, fato para potencial registro e acompanhamento.

Por fim, no que tange à justificativa pessoal, o interesse em desenvolver a pesquisa decorre do crédito concedido à proposta do estudo de caso, por vislumbrar um potencial de alcance de princípios democráticos, de exercício cívico, de controle dos recursos públicos, de inúmeros efeitos positivos nas comunidades, e de produção de conhecimento e informações sobre estes temas. A expectativa é de que a pesquisa sirva como um registro de auxílio aos gestores públicos, para que, quiçá, a proposta possa ser implementada em outros Municípios.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA PRELIMINAR

A arena de competição política entre os Poderes do Estado é discutida, pelo menos, desde a estruturação do Estado Moderno, no século XVIII. A teoria jurídica de Montesquieu tratou de reinterpretar, por meio da doutrina da separação dos poderes, a política clássica e os mecanismos de distribuição do poder no ato de governar. A instrumentalização do sistema de freios e contrapesos foi posteriormente incorporada à primeira Constituição Federalista do

Estado Moderno, a dos Estados Unidos, e grande parte do conteúdo da teoria jurídica clássica de Montesquieu influenciou e referenciou o desenho institucional das normas e leis norte-americanas (VILE, 1998).

Segundo Couto (2019), é do processo de elaboração e aprovação da Constituição dos Estados Unidos que se encontram uma série de elementos que explicam acerca das condições de exercício do poder por parte dos governantes. A determinação do escopo e da limitação do poder pelo “acordo constitucional” é o que estrutura uma democracia. Os elementos da autonomia e do poder decisório estão entre os principais que permeiam o processo de controle recíproco, *check and balances*, entre os Poderes do Estado. Ao explorar acerca das características dos regimes constitucionais democráticos, o autor adentra na descrição da democracia brasileira, na qual o processo político é permeado pela dimensão constitucional do Estado em si, a *polity*, pelo desenrolar do jogo político, a *politics*, assim como pelo resultado deste jogo, as *policies*.

Na visão de Arretche (2013), o “jogo político” influencia nos resultados das mais diversas políticas públicas brasileiras, e se refere ao próprio embate marcado entre Executivo e Legislativo entre os quais, apesar de todas as disposições legais de ordenamento, as relações intergovernamentais variam conforme coalizões partidárias e práticas de barganha, fatos que determinam os processos decisórios e que influenciam nos resultados das políticas. Segundo a autora, há debates teóricos que discorrem acerca do efeito do federalismo sobre a governabilidade, na medida em que este parâmetro pode ser questionado em decorrência dos efeitos da fragmentação dos partidos e do controle dos recursos eleitorais.

De acordo com Couto (2019), dos mecanismos do sistema político brasileiro, que facilitam e/ou controlam o processo de tomada de decisão governamental, é necessária uma abordagem sistêmica para tratar do conceito de governabilidade e sua aplicação. Por isso, avaliar a governabilidade envolve o imbricamento com um conjunto de outras variáveis, tais como, espaço institucional, custos de implementação e índice de aprovação de determinada política. Isso significa que, quando há dificuldade de negociação entre Executivo e Legislativo, em decorrência de uma série de elementos que condicionam o comportamento dos atores políticos, há um baixo nível de governabilidade. Por outro lado, quando os interesses fixados em uma agenda política encontram anuência entre os atores políticos, atribui-se um alto nível de governabilidade. Segundo o autor, a questão do orçamento faz parte desta discussão por alterar, significativamente, o poder e o resultado das decisões

políticas, sobretudo, devido ao fato de que as leis orçamentárias restringem e condicionam a atuação dos atores políticos.

Para Abrucio & Loureiro (2005), o orçamento é um instrumento fundamental de governo, seu principal documento de políticas públicas, e estão presentes, no processo das decisões orçamentárias, os instrumentos de accountability. Segundo os autores, a literatura recente tem analisado a interseção deste conceito com as reformas de Estado, por referenciais que relacionaram as finanças públicas com a democracia.

De acordo com Luchmann (2014), ao longo do tempo, as crises de legitimidade e de representação do regime democrático exigiram, aos entes estatais, reformulações nos desenhos institucionais e nas 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 com a criação de espaços de participação e de controle social, tal como a instauração do Orçamento Participativo (OP), considerado um marco de legitimidade da participação sobre a gestão urbana e orçamentária.

Para Raquel & Van (2012), quando se considera a dimensão sociopolítica de gestão, em que aspectos políticos e administrativos são aproximados com a finalidade de monitorar determinada política, os elementos da accountability e do controle social são apontados como um desafio democrático. Isso porque tratam não apenas de uma função de controle sobre processos ou resultados, mas sim de exercício cívico por parte dos cidadãos e dos atores estatais. Nesta lógica, o modelo de gestão considera a prática da accountability tanto na dimensão da legalidade como na dos resultados, no qual a prestação de contas se insere como um importante instrumento para o alcance destas finalidades.

Segundo Lavallo & Vera (2011), a ideia de participação é associada à capacidade de gerar efeitos “distributivos” quando realizada no marco de instituições que orientam políticas e prioridades de alocação de recursos públicos, no sentido de uma relação entre participação e a capacidade dos cidadãos em influir nessas políticas. Junto a isso, a accountability é considerada uma via para elaborar a legitimidade destas políticas, é um indicador da qualidade democrática de uma experiência participativa. Para os autores, os debates sobre este tema, no Brasil, ocorrem inseridos em um campo de pesquisas empíricas que versam acerca de políticas públicas, movimentos sociais, democracia participativa, instâncias de representação e outros conectados com o campo da teoria democrática.

A delimitação teórica do conceito de accountability varia nos campos da ciência política e da administração pública. No campo da ciência política, de acordo com Mainwaring

(2001), accountability é um conceito de difícil tradução para o português, mas refere-se, em geral, aos mecanismos institucionais que asseguram a responsabilização dos diferentes agentes políticos pelos exercícios de suas funções de representação política, ou do governo, ao que concerne ao mandato que estes detêm. Segundo o autor, em regra, o conceito é traduzido por responsabilização pública ou política.

No campo da administração pública, segundo a visão de Campos (1989), a tradução do termo accountability para o português englobaria ideias de transparência em ações, efetiva prestação de contas na utilização de recursos públicos e responsabilização por atos ou omissões. No entanto, para a autora, uma sociedade desmobilizada não é capaz de garantir a accountability, posto que, em um contexto de expansão e aumento das atividades e da intervenção governamental, a preservação dos direitos democráticos requer o controle de uma cidadania organizada.

Os autores Abrucio & Loureiro (2005) afirmam que a análise dos instrumentos institucionais de accountability na área de finanças públicas supõe uma discussão prévia das relações entre economia e política em uma ordem democrática. Segundo os autores, a literatura tem mostrado que as instituições políticas que privilegiam a governabilidade podem acabar comprometendo a accountability dos governantes, o que torna estes objetivos opostos ou até mesmo excludentes. Os mesmos afirmam que, no Brasil, desde o processo de redemocratização, a governabilidade foi caracterizada por um “caráter negociado”, de poder decisório disperso em uma pluralidade de atores e inserida em um sistema político de fragmentação partidária.

Segundo Couto (2019), o conceito de governabilidade, por vez, está associado a ideias de processo decisório “facilitado” e de medição da relação entre os Poderes por meio das produções normativas, ou seja, de elaboração legislativa. Na visão do autor, as condições de desenvolvimento de determinada política são definidas pelo arranjo disposto do sistema político em que estão inseridas. Há um processo não linear que insere a atuação dos atores políticos em um campo de competição aberta que transita entre posicionamentos adversos ou favoráveis, por isso, a necessidade de negociação nos processos decisórios, por vez, dispostos em uma lógica institucional que tendencia sua efetivação desde que representem os interesses daqueles que concederam apoio político.

As políticas governamentais são o resultado da interação entre os diversos poderes e entre outras organizações. A governabilidade passa a ser referir à capacidade do governo em produzir as *policies*, ou seja, os resultados das decisões governamentais no ciclo da política

pública. Por isso, quando a análise é direcionada à noção de governabilidade, o foco está não no processo de mudança da *polity*, mas sim, na capacidade para a produção das *policies* (COUTO, 2019).

No processo de execução orçamentária, o Poder Executivo dispõe de um centro decisório composto por um conjunto de mecanismos que possibilitam a preservação das prioridades de sua agenda política, como a superestimação de receitas, o estabelecimento de cronograma para liberação das verbas e a reprogramação de ações via créditos adicionais. Por isso, mesmo que a CF/88 tenha recuperado muitas prerrogativas do Legislativo, sua capacidade decisória no processo orçamentário é sujeita a negociações (ABRUCIO & LOUREIRO, 2005).

Portanto, de uma interpretação que considera a governabilidade e a accountability como objetivos opostos ou mesmo excludentes, esta pesquisa buscará explicar sobre como estes objetivos podem ser complementares. Com a lógica do Orçamento Impositivo e com os moldes do Orçamento Participativo, o caso do OLP pode fornecer interessantes constatações de que o processo de aproximação com as comunidades, as etapas decisórias e os resultados gerados, podem ter percorrido uma mesma via que os processos de prestação de contas e de renovação das agendas políticas.

Para isso, é necessário o aprofundamento nos enfoques analíticos previamente apresentados neste tópico. Será necessário um resgate sobre os efeitos que o sistema político brasileiro e seu modelo de democracia exercem sobre os resultados das políticas públicas, especialmente, as locais. Como indica Couto (2019), explorar o conceito de governabilidade envolve incluir uma abordagem sistêmica na análise, que considere elementos objetivos e subjetivos tanto do campo institucional, como das relações intergovernamentais e com as comunidades. Para o conceito de accountability, conforme exposto por Abrucio & Loureiro (2005), será necessário conhecer as discussões que versam sobre a relação entre economia e política na ordem democrática, e sobre outros elementos que se vinculam a esta perspectiva.

Optou-se por explicar, nesta proposta, apenas os referenciais teóricos que embasam a análise das variáveis selecionadas, posto a necessidade de refinamento entre aqueles que orientarão os temas conceituais “de fundo” levantados neste último parágrafo.

3. METODOLOGIA

Considera-se que esta pesquisa é de natureza dedutiva e qualitativa. É a partir dos pressupostos teóricos, levantados pelas variáveis analíticas escolhidas, que se pretende

analisar o estudo de caso em questão. Isso possibilita que o objeto de pesquisa seja abordado pelo método do *Estudo de Caso Estendido*.

Segundo Small (2009), a abordagem deste método tem a aplicação vinculada por um enquadramento teórico em que não se buscam confirmações nas teorias de fundamento da pesquisa, mas sim, refutações e/ou possibilidades de reconstrução. Na obra de Tavory & Timmermans (2009), *Two cases of ethnography: Grounded Theory and the Extended Case Method*, justifica-se que, no método do *Estudo de Caso Estendido*, o único caso selecionado fornece condições para desenvolver ou estender teorias a partir de suas proposições, tendo como finalidade científica o refinamento teórico. No caso do OLP, a teoria em questão é da *accountability democrática*.

Considerando a hipótese formulada, descrita na Introdução deste documento, que sugere acerca da influência de elementos institucionais da Câmara Legislativa e da Prefeitura sob o comportamento, os posicionamentos e as decisões dos atores políticos envolvidos, e sobre uma possível relação de “capacitação” destes “constrangimentos” a partir da participação ativa dos atores comunitários na etapa de monitoramento e nos procedimentos de prestação de contas. Acredita-se que isto é o que potencializa uma ocorrência simultânea e complementar entre *accountability* e governabilidade.

Para o conceito de *accountability*, pretende-se que sua análise seja feita com base na apreciação das informações publicizadas, nos conteúdos dos Relatórios de Prestação de Contas e nas narrativas dos atores envolvidos. Análise de conteúdo de narrativa também será, possivelmente, a principal forma de análise da variável da governabilidade, que também envolverá a apreciação do conteúdo disposto nas Comunicações Oficiais entre Prefeitura e Câmara Legislativa. Estas variáveis/conceitos serão o próprio parâmetro utilizado para avaliar e compreender o caso do OLP.

O universo desta pesquisa é delimitado à experiência da região do sul da Ilha, a primeira contemplada pelo OLP, de onde surgiram os primeiros anteprojetos pilotos encaminhados à Prefeitura, envolvendo a participação de moradores de 15 bairros. Esta região possui um histórico de atuação ativa junto às deliberações que tratam do planejamento urbano da cidade, como o Plano Diretor.

De acordo com Pereira (2017), no processo de consolidação deste instrumento em Florianópolis, desde 2006, a atuação comunitária desta região foi determinante para o rumo da trajetória desta política pelo viés participativo, com ênfase ao bairro do Campeche, cuja

atuação dos moradores expressou uma tradição de “forte territorialidade”. É justificado, por este histórico, a delimitação do universo desta pesquisa.

Para a obtenção dos dados primários os procedimentos da pesquisa consistem em (i) revisão bibliográfica, (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) registro em diário de campo, (vi) observação participante nos encontros, (vii) aplicação de entrevistas semi-estruturadas e abertas e, (viii) acompanhamentos das discussões nos grupos de *whats app*. Pretende-se analisar as informações geradas por estes procedimentos através da identificação de elementos comuns que possibilitem agrupá-las em seções temáticas.

As técnicas e os procedimentos descritos nos pontos (v), (vi) e (vii) são os descritos por Small (2009) como necessários para pesquisas qualitativas que incidem sobre um espaço socialmente delimitado, considerados meios para o objeto possa ser explorado por “multicamadas” de modo a detalhar o universo de pesquisa delimitado.

Dentre as possibilidades previstas destaca-se a de participação no Grupo de Trabalho instituído pela Prefeitura Municipal de Florianópolis, por meio Decreto, como a instância responsável por atender e responder às demandas do OLP. A principal limitação latente neste momento é a que decorre do contexto da Pandemia, da impossibilidade de ações participativas e de uso das emendas para novos projetos. Por isso, o monitoramento recairá sobre os projetos elaborados em 2018.

4. CRONOGRAMA

ATIVIDADES ANO 2021	JAN.	FEV.	MAR.	ABR.	MAI.	JUN.	JUL.	AGO.	SET.	OUT.	NOV.	DE.
Créditos do curso								X	X	X	X	x
Leituras iniciais						X	X		X	X		X
Pesquisa										X	X	
ATIVIDADES ANO 2022												
Créditos do curso			X	X	X	X		X	X	X	X	x
Revisão Bibliográfica	X	X		X		X	X	X		X		
Pesquisa			X	X	X			X	X	X		
Organização de Dados												
Redação da Tese								X	X	X	X	x
ATIVIDADES ANO 2023												
Pretensão de Sanduiche no Exterior								X	X	X		
Pesquisa			X	X	X	X	X					
Redação da Tese	X	X	X									
Qualificação											X	
ATIVIDADES ANO 2024												
Revisão final									X	X		
Redação da Tese	X	X	X	X	X	X						
Previsão de Defesa												X

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. (2005). Finanças públicas, democracia e accountability. In: ARVATE, P. R.; BIDERMAN, C. Economia do setor público no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, p. 79-102.

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

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

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

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 100 de 26 de junho de 2019. Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal. Planalto: Brasília.

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

CAMPOS, A. M. (1989). Public service accountability in Brazil: the missing concept. In: JABBRA, J. G.; DWIVEDI, O. P. Public service accountability: a comparative perspective. Connecticut: Kumarian Press, p. 201-213.

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

COUTO, C. (2019). Sistemas de Governo e políticas públicas. Ed: FGV.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. (2007). 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. [pp. 147-198].

LAVALLE, A. G.; VERA, E. I. (2011). A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability. *Lua Nova*, São Paulo, n. 84, p. 95-139.

LUCHMANN, L. H. H. (2014). 25 anos de Orçamento Participativo: algumas reflexões analíticas. *Política & Sociedade*, v. 13, n. 28.

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

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

O'DONNEL, G. (1991). Democracia Delegativa?. *Novos Estudos*, São Paulo, n. 31, p.25-49.

PEREIRA, E. M. (2017). 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.

QUINTÃO, T. T. (2020). Crise da democracia e inovações democráticas no Legislativo: reflexões e tensões. *Revista Eletrônica de Ciências Sociais (CSOnline)*, v.30.

RAQUEL, I.; VAN Bellen, H. M. (2012). Contribuição à concepção da governança pública: uma análise a partir da visão de Especialistas. XXXVI Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro.

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

SMALL, M. (2009). ‘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.

VILE, M. J. C. (1998). Constitucionalism an the separation of powers. Indianapolis: Liberty Fund.