

PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA GESTÃO PÚBLICA: ANÁLISE DOS MECANISMOS QUE VIABILIZAM A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NA GESTÃO PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO

SOCIAL PARTICIPATION IN PUBLIC MANAGEMENT: ANALYSIS OF THE MECHANISMS THAT ENABLE PARTICIPATORY DEMOCRACY IN THE PUBLIC MANAGEMENT OF THE MUNICIPALITY OF PORTO VELHO

Vanessa Almeida de Oliveira¹
Gustavo Costa Reis²

RESUMO: A gestão pública é composta por uma série de medidas que visam gerir a coisa pública da forma mais eficaz e eficiente possível. Os métodos de gestão pública foram aprimorados e permitem os entes públicos de atuarem em prol do interesse público, com observância dos princípios constitucionais aplicáveis à Administração e garantir a participação dos cidadãos de forma ativa nas decisões governamentais. O presente artigo objetiva analisar os mecanismos que viabilizam a democracia participativa na gestão pública do município de Porto Velho. Descreveu-se o fenômeno da democracia participativa no Brasil, além de conceituar o termo gestão pública e suas modalidades. Apresentou-se resultados de uma pesquisa aplicada de forma online via Google Forms objetivando analisar a participação popular na Gestão Pública em Porto Velho. Trata-se de uma pesquisa qualitativa e de cunho descritivo bibliográfica. Ao final, verificou-se a inefetividade dos mecanismos de participação popular na gestão pública municipal.

Palavras-chaves: Gestão Pública; Democracia; Porto Velho.

ABSTRACT: Public management is composed of a series of measures that aim to manage public affairs in the most effective and efficient way possible. The methods of public management have been improved and allow public entities to act in the public interest, with observance of the constitutional principles applicable to the Administration and ensure the active participation of citizens in government decisions. This article aims to analyze the mechanisms that enable participatory democracy in the public management of the municipality of Porto Velho. The phenomenon of participatory democracy in Brazil was described, in addition to conceptualizing the term public management and its modalities. The results of a research applied online via Google Forms were presented, with the objective of analyzing the popular participation in Public Management in Porto Velho. As for the approach, it is a qualitative research and descriptive bibliographic nature. At the end, the ineffectiveness of the mechanisms of popular participation in municipal public management was verified.

Keywords: Public Management; Democracy; Porto Velho.

¹ Graduada em Ciências Contábeis – Porto Velho/RO – euvanessa.almeida@gmail.com.

² Mestre em Ciência da Informação pela Universidade Estadual Paulista - Júlio de Mesquita Filho. E-mail: prof.gustavocostareis@gmail.com. <https://orcid.org/0000-0001-8207-2531>.

INTRODUÇÃO

A participação popular na gestão pública é uma ferramenta importante para o fortalecimento do Estado Democrático de Direito. De maneira geral, a participação do povo nos atos de caráter público é um direito constitucionalmente expresso, e garante que o cidadão preste auxílio na gestão pública e fiscalize o processo de construção e cumprimento das políticas públicas nas esferas municipal, estadual, federal e distrital.

A gestão pública tem como um dos principais objetivos o fortalecimento da transparência quanto aos serviços prestados à sociedade e, conseqüentemente, quanto aos gastos públicos. Assim, é certo dizer que a gestão da coisa pública deve andar lado a lado com os anseios dos cidadãos, já que são direta ou indiretamente atingidos pelos atos administrativos.

Contudo, nem sempre os cidadãos são conscientes de que podem e devem participar da gestão pública. Um dos principais desafios à democracia participativa é justamente a concretização dos mecanismos de participação popular na gestão pública, seja pelo desconhecimento dos cidadãos acerca da existência de tais mecanismos, ou pela falta de conscientização da participação do povo nas decisões públicas.

Ante o exposto, o presente trabalho tem o objetivo de analisar os mecanismos que viabilizam a democracia participativa na gestão pública, dando ênfase no município de Porto Velho. No âmbito da administração pública municipal, serão analisados os seguintes mecanismos de participação popular: audiências públicas e portal da transparência, com base nas informações obtidas nos sítios eletrônicos oficiais da Prefeitura de Porto Velho.

Conceituará a democracia participativa no Brasil com base na evolução histórica do assunto e nas atuais disposições constitucionais. Analisará a gestão pública municipal e seus principais aspectos teóricos. Por fim, apresentará os resultados obtidos com um questionário online criado no Google Forms e respondido por 56 pessoas, com a finalidade precípua de veificar a efetividade da participação popular na gestão pública do município de Porto Velho. Os dados foram coletados e transformados em gráficos e tabelas para facilitar a discussão do assunto proposto.

1. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO BRASIL

A democracia comporta um núcleo fundamental de direitos e garantias formador de um sistema político pluralista, pautado na igualdade entre os indivíduos e em observância aos valores sociais. Significa dizer que a democracia possui íntima relação com os conceitos de soberania, igualdade e liberdade. Válido destacar que o termo *democracia* pode ser analisado de diversas formas, especialmente porque a democracia é um conceito histórico e, portanto, “possui o sentido que as circunstâncias, que a sociedade, que a própria história lhe imprime” (MACEDO, 2008, p. 182).

Segundo Bittar (2019), a doutrina do Direito Constitucional costuma destrinchar a democracia em três modelos básicos: democracia direta, democracia indireta e democracia semidireta. Tais modalidades compõem o chamado sentido técnico-jurídico de democracia, e sua aplicabilidade dependerá da realidade socioidelógica de cada país.

A democracia direta é aquela exercida diretamente pelo povo. Essa modalidade está indiretamente relacionada no sistema sociodemocrático da Grécia Antiga, tendo em vista que os poderes governamentais são exercidos pelo povo através do voto, sem a interferência de um agente estatal. Nos tempos hodiernos, a utilização da democracia direta não é unicamente utilizada, dada suas dificuldades práticas. Sobre esse assunto, Macedo (2019, p. 183) aduz o seguinte:

No entanto, a democracia direta tem-se tornado cada vez mais utópica, em virtude de dificuldades práticas, como obter e computar o voto de cada um dos cidadãos em cada uma das questões que precisam ser decididas. Essas dificuldades se potencializam na proporção das dimensões populacionais e territoriais do país, o que a tornaria cada vez mais onerosa, lenta e cara.

Fato é que o sistema político pós-moderno não admite a democracia direta como a única forma de participação do povo nas decisões governamentais. De forma geral, os países possuem grande diversidade sociocultural e econômica, e boa parte do povo não possui condições técnicas necessárias para julgar o que é o que não é urgente ou relevante para a sociedade e para a política. Tais motivos indicam que a democracia representativa é a mais adequada atualmente.

Sobre a democracia representativa (ou indireta), Bittar (2019) a conceitua como a forma de participação popular feita por representantes do povo eleitos para tal. Na democracia representativa, o povo, considerado fonte primária do poder, elege periodicamente representantes responsáveis por tomar decisões políticas. Essa modalidade de democracia está diretamente relacionada ao direito de voto, considerado um direito de primeira geração, consagrado durante os movimentos do liberalismo.

A problemática envolvendo a utilização da democracia semidireta pode ser vista no próprio sistema político do Brasil: a crise de legitimidade. Não é difícil conhecer casos nos quais os representantes eleitos não cumprem e vontade do povo e se desvinculam dos anseios dos cidadãos que os elegeram. Na prática, o distanciamento entre o povo e o seu representante é algo comum, e tal fenômeno é evitado de diversas críticas feitas por estudiosos do Direito e da Sociologia, que não serão tecidas neste trabalho.

Na tentativa de equilibrar as duas modalidades de democracia acima descritas, a doutrina elencou uma nova modalidade de democracia: a semidireta. A democracia semidireta está positivada na Constituição Federal de 1988:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

A democracia semidireta adota alguns pontos da democracia direta, combinando alguns aspectos da democracia direta. Consiste, pois, na participação da sociedade nas atividades estatais, com a utilização de mecanismos extraídos da democracia direta, com a utilização de meios indiretos de participação do povo, através do voto direto, secreto, universal e periódico.

Alguns doutrinadores usam o termo democracia semidireta e democracia participativa como sinônimos. Outros afirmam que os termos não são equivalentes, pois a democracia participativa é mais ampla e comporta não só os institutos da democracia direta, mas também institutos inovadores.

Semidireta ou participativa, é correto afirmar que, no Brasil, o sistema democrático garante a participação do povo pelo sufrágio universal (direito ao voto), através do referendo, plebiscito e iniciativa popular, pela legitimidade no ajuizamento de ações diretamente propostas pelos cidadãos (ação popular) e por outros meios que garantem o ativismo do povo nas decisões governamentais, todos garantidos pelo sistema constitucional.

Ainda falando sobre a democracia participativa, é relevante conceituar cada um dos mecanismos de participação popular elencados na Constituição. O plebiscito e referendo são consultas ao povo para decidir sobre matéria de relevância nacional ou que envolva assunto constitucional, legislativo ou administrativo. No plebiscito, o povo é convocado antes da criação do ato legislativo ou administrativo, enquanto que no referendo o povo é convocado após a criação do ato, com a finalidade de ratificar ou rejeitar a proposta.

Por sua vez, a iniciativa popular consiste no direito que o povo possui de apresentar um projeto de lei ao poder legislativo. Está regulamentada na Lei nº 9.709/98, no art. 13:

Art. 13. A iniciativa popular consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles (1998, online).

Sob outro ponto de vista, a ação popular é a ação judicial legitimamente proposta por qualquer cidadão visando a anulação de “ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural” (BRASIL, 1988, online). Tal garantia permite que o povo fiscalize e reprima atos atentatórios ao interesse público, garantindo a apreciação judicial de condutas ilegais e que causam prejuízos direta ou indiretamente aos cidadãos.

Ainda falando sobre os meios de participação popular na seara governamental, é possível citar o tribunal do júri, disciplinado no inciso XXXVIII do art. 5º, a possibilidade de participação dos usuários na administração direta e indireta nos casos de prestação de serviços à comunidade, conforme art. 37, § 3º, previsão de corregedoria e ouvidorias, vide arts. 103-B, §5º, I e 130-a, §5º, todos da Constituição Federal.

Importante destacar que a democracia participativa foi inserida no Brasil após um longo período de cassação e restrição de direitos, tanto é que atualmente a democracia semidireta (na forma do voto) é considerada cláusula pétrea, como preza o art. 60, §4º da Carta Magna: “Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: (...) II. o voto direto, secreto, universal e periódico” (BRASIL, 1988, online). Sobre a importância da democracia participativa no país, Bittar (2019, p. 366) elenca que

(...) toda esta disciplina jurídico-constitucional é importante, especialmente se olharmos para a história-do-passado-ditadura. Ao se olhar para as garantias à democracia representativa devem-se reconhecer as necessidades de continuidade, estabilidade, consolidação, reforma, aprimoramento e ampliação. Por isso, as instituições públicas, o voto universal, a representação pública, a democracia representativa são conquistas importantes, pois se consolidaram recentemente entre o século XIX (voto masculino) e o início do século XX (voto feminino), mas hoje, ainda assim, consideradas conquistas insuficientes e que precisam ser aprofundadas e aprimoradas.

Fato é que a democracia participativa envolve a participação do povo não só na esfera legislativa, mas também na esfera judiciária e executiva. Além de ter a chance de opinar nos projetos de lei e nas demais políticas públicas, a Constituição Federal garante que o povo, na qualidade de destinatário dos serviços públicos, atue na fiscalização dos gastos públi-

cos federais, estaduais e municipais. Contudo, faz-se necessário conceituar o termo gestão pública, o que será feito no capítulo seguinte.

2. GESTÃO PÚBLICA – ASPECTOS TEÓRICOS

Tendo por base a realidade brasileira acerca da gestão pública nas esferas governamentais, é possível afirmar que o termo *gestão pública* constitui um conjunto de atividades que visam administrar o setor público em prol do interesse público. Em linhas gerais, a gestão pública está diretamente relacionada aos princípios da administração pública, positivados no art. 37 da Constituição Federal. São eles: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, que serão brevemente conceituados a seguir.

O princípio da legalidade traduz a ideia de que o agente público, atuando como gestor da coisa pública, deve agir nos ditames da lei. Diferente da legalidade aplicável aos administrados (que permite que o indivíduo faça tudo que não é proibido em lei), a legalidade administrativa pressupõe que o agente, no exercício da função pública, fará apenas o que a lei permite. Sobre o princípio da legalidade, Di Pietro (2022, p; 111) elenca que “a Administração Pública não pode, por simples ato administrativo, conceder direitos de qualquer espécie, criar obrigações ou impor vedações aos administrados; para tanto, ela depende de lei”.

Em segundo lugar, o princípio da impessoalidade surge com o objetivo de evitar que o agente público atue em prol de interesse diverso do interesse público. Sendo assim, a Administração não pode atuar com o condão de prejudicar ou beneficiar determinadas pessoas, ao passo que os atos administrativos, apesar de praticados por agentes públicos, são imputáveis ao órgão ou entidade na qual o agente está subordinado. No princípio da impessoalidade entram diversas proibições, como a vedação de utilização de nome, símbolos e imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos (§ 1º do artigo 37 da Constituição Federal), dentre outras.

Em terceiro lugar, o princípio da moralidade administrativa tem o objetivo de evitar que os agentes públicos atuem de forma ímproba, ilegal, em desacordo com os padrões éticos a serem observados pelo gestor público. Aqui são estudados conceitos como abuso de poder e nepotismo, comportamentos estes reprováveis perante o princípio supramencionado, conforme Di Pietro (2022, p. 420):

O princípio da moralidade, conforme visto nos itens 3.3.11 e 18.1, exige da Administração comportamento não apenas lícito, mas também consoante com a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade, a ideia comum de honestidade. Além de previsto nos artigos 37, *caput*, e 5º,

LXXIII, da Constituição, o Decreto-lei nº 2.300/86 o incluía no artigo 3º com o nome de princípio da probidade, que nada mais é do que honestidade no modo de proceder.

Já o princípio da publicidade exige que os atos praticados pela Administração Pública sejam amplamente divulgados, exceto nos casos de sigilo, conforme previsto em lei. Na esfera federal da gestão pública, um dos mecanismos garantidores da publicidade é o Portal da Transparência, lançado pelo Governo Federal em 2004, com a finalidade de propiciar ao cidadão o acompanhamento dos gastos do Poder Executivo Federal. No âmbito estadual, o Portal da Transparência foi criado em maio de 2010 e, na esfera municipal, em Porto Velho, o sistema foi implementado apenas em 2018.

Por fim, o princípio da eficiência exige que a Administração Pública, no planejamento e execução de serviços públicos, reduza os custos e aumente a qualidade dos serviços. O princípio da eficiência está atrelada a três conceitos básicos: eficiência, eficácia e efetividade. Portanto, a Administração Pública deve ser eficiente (realizar o serviço com o mínimo de perdas e em menor tempo), eficaz (alcançar o resultado almejado) e efetiva (executar o serviço público da melhor maneira possível).

Fato é que o princípio da eficiência deve ser inteiramente observado na gestão pública. Portanto, os serviços públicos devem ser prestados com qualidade, através do desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações públicas, pautadas no planejamento e na gestão estratégica dos recursos públicos. Para além dos gastos públicos, a Administração deve observar sua própria estrutura, “evitando a manutenção de órgãos/entidades subutilizados, ou que não atendam às necessidades da população” (CAMARGO; GUIMARÃES, 2013, p. 139).

Superado os conceitos dos princípios constitucionais da Administração, é importante compreender o fenômeno da gestão pública no Brasil. Atualmente, o Brasil utiliza de forma predominante o modelo de administração pública gerencial, com foco nos resultados, visando a descentralização política e administrativa, bem como a satisfação do usuário- cidadão. Contudo, a Administração Pública brasileira passou, ao longo dos anos, por diversos modelos de gestão, que explicitavam o período histórico em que a sociedade se encontrava.

O modelo de gestão patrimonialista foi o primeiro modelo implementado no país, ainda no período colonial, em 1808, com a vinda de Dom João VI. A visão patrimonialista permitia que o Estado fosse considerado patrimônio dos governantes (leia-se monarca) ao passo que as necessidades do Estado eram satisfeitas pelos governados, subordinados à vontade

do rei absolutista. Nessa época, não havia descentralização política, ao passo que o poder governamental se concentrava nas mãos de uma só pessoa (BATISTA, 2015). As políticas públicas não eram voltadas para os cidadãos, e sim para a máquina estatal:

Este modelo patrimonialista era pautado nas práticas usadas por Estados Absolutistas do século XVIII, em que o administrador não diferencia o patrimônio estatal particular do estatal. O sistema estava pautado na dominação tradicional, uma espécie de troca entre os governantes e seus súditos (SANTOS, 2018, p. 66).

Por sua vez, o modelo de gestão burocrática surgiu na Europa no final do século XIX e, no Brasil, apenas em 1930, no primeiro governo de Getúlio Vargas. Nesse período, o Brasil se encontrava numa fase de grande industrialização. Além disso, o até então presidente reforçou os ideais nacionalistas, reprimindo qualquer forma de patrimonialismo remanescente do período colonial e imperial, fortemente baseado no coronelismo.

Nesse período, o administrador público passou a atuar em observância à legalidade, especialmente após a promulgação da Constituição de 1934 que, em passos lentos, modificou a cultura administrativa do país. Nesse condão, os interesses pessoais do agente público foram separados do interesse público propriamente dito, a partir da ênfase no controle dos processos decisórios, no estabelecimento de uma hierarquia funcional rígida, sendo exigida capacidade técnica para o exercício da função pública.

Dada a rigidez do modelo burocrático, bem como o cenário de crise fiscal e hiperinflação, foi necessário pensar numa nova forma de gestão. Considerando a característica do governo de Fernando Collor em 1990, o Brasil começou a repensar seu modelo de gestão pública. O modelo gerencial, diferente dos demais modelos estudados, se preocupa com a qualidade dos serviços públicos. Foca no resultado do serviço público e na descentralização política e administrativa, objetivando que o Estado se oriente para os aspectos sociais e fiscais.

Esse modelo foi inicialmente abordado pelo Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, ainda em 1995, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. A reforma administrativa objetivava, dentre outros, o ajuste fiscal, reformas econômicas e previdências e eficiência de políticas públicas. Também é possível citar como exemplo o surgimento do Programa Qualidade no Serviço Público, em 1999, que possuía, como o próprio nome diz, grande foco no serviço público eficiente (TEIXEIRA; GOMES, 2019).

Fato é que o modelo gerencial de gestão pública possui forte relação com os ideais democráticos existente na Constituição Federal, principalmente quando se observa os mecanismos garantidores da participação popular nos atos governamentais. Válido destacar,

inclusive, que a gestão gerencial é complementada com a participação do povo, tendo em vista que os serviços públicos são direcionados para o povo com os recursos públicos provenientes do próprio povo.

Dada as conceituações realizadas neste capítulo, e considerando que atualmente a gestão pública brasileira baseia-se no modelo gerencial, é importante verificar quais são os mecanismos que garantem a participação do povo na gestão pública. Para fins de delimitação do estudo, o trabalho dará ênfase nos mecanismos de participação popular na gestão pública municipal, como será visto no capítulo a seguir.

3. INSTRUMENTOS GARANTIDORES DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

Como bem viu-se anteriormente, o agente público, ao gerir a coisa pública, deve atuar em estrito cumprimento aos princípios estabelecidos no artigo 37 da Constituição Federal de 1988. Independente das esferas, os gestores públicos devem comprovar que suas decisões estão de acordo com a legislação vigente e em observância ao interesse público, com vistas a garantir uma maior credibilidade e confiabilidade nos atos administrativos.

Fato é que atualmente a gestão pública brasileira anda lado a lado com o ideal de participação popular, principalmente quando se observa as formas pelas quais os cidadãos podem e devem intervir nas decisões da Administração Pública. Toda a atividade administrativa (principalmente as que causam impactos aos administrados) decorre de um procedimento específico que poderá, a depender do caso, contemplar a cientificação e manifestação do particular.

O conhecimento dos atos administrativos é facilitado pelos instrumentos garantidores da participação dos particulares nos processos decisórios. Considerando que o presente estudo está focado na gestão pública municipal, aqui serão delimitadas três modalidades de participação popular: audiências públicas e portais da transparência.

Considerando que o presente capítulo analisará a gestão pública participativa em Porto Velho, se faz necessário realizar breves considerações sobre o Município. Porto Velho é um município brasileiro e capital de Rondônia, situado no oeste da Região Norte. Segundo dados obtidos no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, no último censo (2010) Porto Velho contava com 428.527 mil pessoas, 12,57 hab/km², concentrando a maior parte da população residente (2022, online).

Ademais, analisando o perfil econômico da população residente no município, nota-se que, em 2020, o salário médio mensal era de 3.3 salários mínimos. Ainda, segundo o IBGE, “a proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 30.6%. Na comparação com os outros municípios do estado, ocupava as posições 1 de 52 e 1 de 52, respectivamente” (2022, online).

3.1 AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

Segundo Silva (2009), audiência pública consiste num processo inserido dentro do processo administrativo decisório. Trata-se de uma reunião aberta, voltada para a comunidade envolvida direta ou indiretamente no projeto, oportunizando que os cidadãos manifestem suas opiniões sobre o tema antes de a autoridade competente decidi-la. Em linhas gerais, as audiências públicas são mecanismos que garantem a democracia participativa e, para tanto, devem ser amplamente divulgadas, veja-se:

Audiência pública é uma fase do processo administrativo decisório que instrumentaliza a participação popular direta no âmbito da Administração Pública, a qual, no exercício de competência discricionária, por imposição legal ou por entender extremamente relevantes os direitos em causa, se vale da oitiva dos interessados para legitimar a decisão administrativa final e ampliar a eficiência e eficácia desta decisão, aproximando-se dos administrados e da realidade fática. (Silva, 2009, p. 73)

Dado o conceito de audiência pública, importante verificar como a gestão pública municipal a utiliza nos atos administrativos decisórios. Como já identificado, o trabalho focará em analisar a existência de audiências públicas no município de Porto Velho.

Em consulta ao sítio eletrônico da Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão da Prefeitura de Porto Velho (2022, online), as audiências públicas relacionadas ao tema “orçamento municipal” se referem, respectivamente, aos anos de 2009, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021 e 2022 (em andamento). Para facilitar o estudo, será feita uma análise das audiências realizadas nos anos de 2020 e 2021.

3.1.1 Audiência pública realizada em 2020 – elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO/2021

A audiência pública foi realizada no dia 12 de março de 2020 em três escolas de Porto Velho/RO: Escola Municipal de Ensino Fundamental Voo de Juruti, Escola Estadual de Ensino Fundamental e Médio Getúlio Vargas e na Escola Municipal de Ensino Fundamental Joaquim Vicente Rondon, contando com 80 participantes. A audiência visou coletar as ne-

cessidades dos moradores do município, e contou com a participação massiva de moradores da zona leste e da zona oeste de Porto Velho (SEMPOG, 2021, online). Em síntese, os participantes manifestaram suas necessidades nos bairros onde moram. Pontos relacionados à saúde, à educação, à limpeza urbana e acesso a água tratada.

Antes da realização da audiência, a prefeitura de Porto Velho realizou oficinas de planejamento com a população interessada. As oficinas foram realizadas presencialmente nas escolas supracitadas. As informações provenientes das oficinas foram unificadas num só Relatório e, ao final, foram agrupadas as prioridades elencadas por bairro:

Analisando-se os itens colocados como prioridade 1 tem-se na ordem: infraestrutura, saúde, transporte, segurança e, educação. Como prioridade 2 tem-se novamente infraestrutura, saúde, transporte, esporte e lazer e, educação. Chama a atenção a percepção do respondente sobre o item educação. Essa percepção deve ser reflexo do fato de 72% dos respondentes afirmarem que existe escola no bairro (Tabela 10). Na Tabela 13 um maior nível de detalhamento quanto às prioridades elencadas (SEMPOG, 2020, online).

Da leitura do Relatório da audiência pública e das atas de audiência, verifica-se que o município obteve êxito em consultar a população quanto à elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2021. Os anseios e problemas identificados pelos cidadãos foram identificados pelos gestores, e o quantitativo de participantes da audiência foi consideravelmente positivo e serviu de orientação para a elaboração do orçamento municipal.

3.1.2 Audiência pública realizada em 2021 – elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO/2022

A segunda audiência pública em estudo, com o objetivo de obter subsídios e informações visando a elaboração do Plano Plurianual/2022-2025, Lei Orçamentária Anual/2022 e Lei de Diretrizes Orçamentárias/2022, foi realizada por meio de transmissão eletrônica nos dias 18 e 20 de maio de 2021.

Segundo o Relatório de Pesquisa Online da SEMPOG (2021), a prefeitura coletou 383 questionários respondidos de forma online pelos munícipes. A maioria dos cidadãos eram moradores da zona leste e da zona sul, respectivamente (SEMPOG, 2021, p. 10). Contudo, o próprio relatório identifica que a coleta de dados foi realizada exclusivamente pela internet, o que restringiu a participação de munícipes que não possuem acesso à internet.

Importante realizar uma crítica quanto à forma de coleta dos questionários. Considerando que os questionários e as audiências posteriores foram realizados com o objetivo de identificar as necessidades dos munícipes para auxiliar a elaboração das leis orçamentárias,

não seria mais eficiente incentivar a participação de todos os cidadãos, sem restrições? É de conhecimento comum que nem todos os cidadãos portovelhenses possuem acesso a internet, e o fato de aplicar os questionários e realizar as audiências de forma presencial acarreta potencial restrição ao direito de participar dos procedimentos decisórios da Administração. De qualquer modo, a prefeitura identificou que as necessidades prioritárias dos cidadãos abarcam, em ordem decrescente, setores de infraestrutura (saneamento básico, asfalto, iluminação pública, etc.), esporte e lazer, transporte e educação. Curiosamente, as prioridades identificadas neste estudo foram quase que as mesmas analisadas no estudo da LDO/2020.

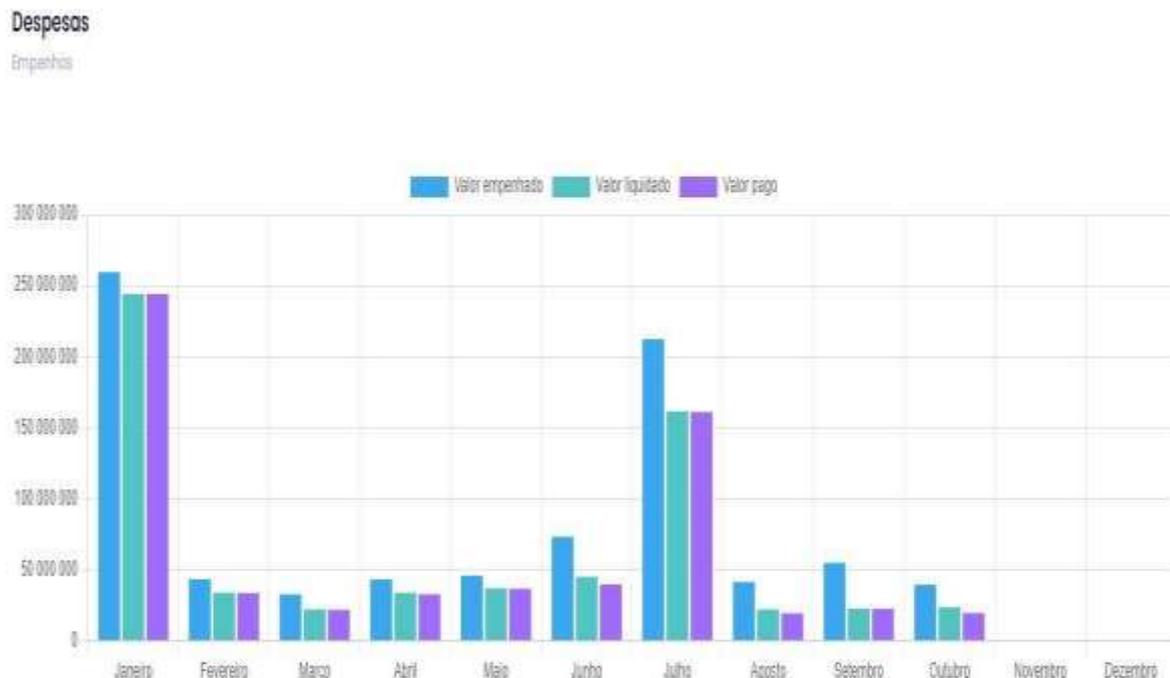
Quanto às audiências públicas de 2022, em consulta ao sítio eletrônico da SEMPOG, verificou-se que ainda não houve a publicação das atas e relatórios de audiência. As únicas informações disponibilizadas até o presente momento são a do edital de convocação para as audiências e suas respectivas filmagens.

3.2 PORTAIS DA TRANSPARÊNCIA

O Portal da Transparência “é uma iniciativa da Controladoria-Geral da União (CGU), lançada em novembro de 2004, para assegurar a boa e correta aplicação dos recursos públicos” (MARTINS; VÉSPOLI, 2013, p. 97). Um dos principais objetivos do Portal da Transparência é o de permitir que o cidadão consulte, a qualquer momento, como o dinheiro público está sendo utilizado pela Administração.

A criação do Portal da Transparência possui estreita relação com o princípio da publicidade, elencado no art. 37 da Constituição Federal. No âmbito da gestão fiscal, a transparência é tratada como um princípio de gestão, pois garante que o cidadão tenha acesso às atividades financeiras realizadas pelo Estado (AIROLDI; SILVEIRA, 2014).

No âmbito do município de Porto Velho, o Portal da Transparência conta com uma série de informações navegáveis pelo usuário, como o acesso a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais e sua regulamentação, portal de serviços, lista de agendamento do SUS, etc. Logo abaixo, o *site* apresenta as despesas realizadas pelo Município no ano corrente (2022), tabeladas mês a mês:



Fonte: <https://transparencia.portovelho.ro.gov.br/>. Acesso em 01 nov. 2022.

O Portal da Transparência do município também apresenta um glossário com termos que facilitam a pesquisa do usuário. O site é facilmente navegável e conta com mecanismos de acessibilidade para pessoas com deficiência, não apresentando, até o presente momento, nenhum ponto negativo.

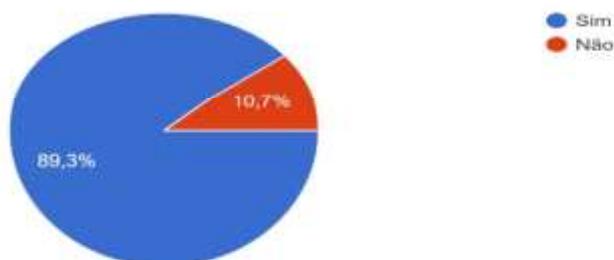
4 EFICIÊNCIA DOS MECANISMOS QUE VISAM A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

Com a finalidade de analisar a participação popular na gestão pública do Município de Porto Velho, foi realizada no início do mês de outubro de 2022 uma pesquisa via *Google Forms*, que contou com cinquenta e seis respostas válidas. O formulário totalizou nove perguntas todas relacionadas à gestão pública, como ver-se-á a seguir.

Os dados obtidos foram tabulados e inseridos em gráficos, para facilitar a compreensão e a análise do assunto. Diante disso, o presente estudo passará a analisar as respostas coletadas.

Quanto à pergunta 1: “*Você sabe o significado do termo ‘Gestão Pública’?*” dos 56 entrevistados, 50 afirmaram que sabem o conceito do termo, ao passo que 6 afirmou não saber, conforme gráfico 1:

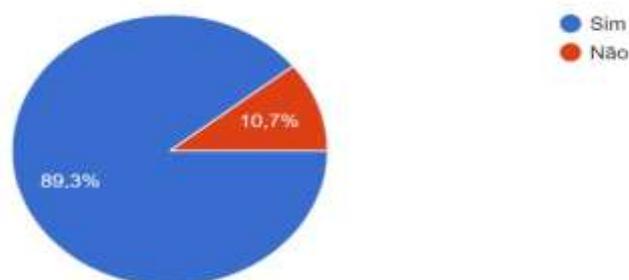
Você sabe o significado do termo "Gestão Pública"?
56 respostas



Dados pesquisados pela autora

Por sua vez, quanto à pergunta 2: “*Você se preocupa sobre como o Município utiliza o dinheiro público?*” das 56 respostas válidas, 50 entrevistados afirmaram que se preocupam sobre como o Município utiliza o dinheiro público, ao passo em que 6 pessoas afirmaram que não possuem essa preocupação:

Você se preocupa sobre como o Município utiliza o dinheiro público?
56 respostas

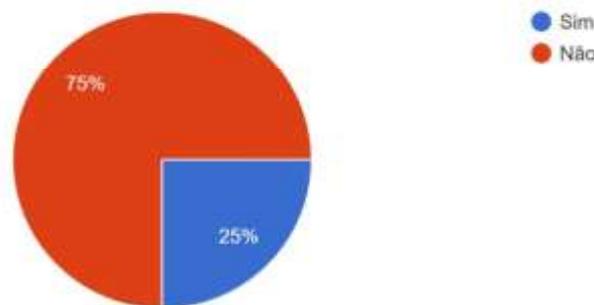


Dados pesquisados pela autora

Posteriormente, ao responderem à pergunta 3: “*Você se considera um cidadão participativo nas decisões emanadas pelo Poder Público?*” 42 entrevistados responderam que não são participativos, enquanto 14 afirmaram que são.

Analisando as duas primeiras perguntas feitas, é possível chegar à conclusão positiva de que a maioria dos entrevistados se interessam pela forma na qual o Município utiliza os gastos públicos. Além, disso, o fato de quase 90% dos entrevistados afirmarem que sabem o significado do termo “Gestão Pública” é um indicativo de que a conscientização popular sobre a gestão pública municipal pode ser alavancada a médio prazo.

Você se considera um cidadão participativo nas decisões emanadas pelo Poder Público?
56 respostas



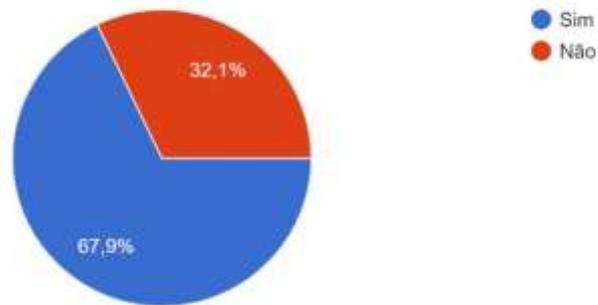
Dados pesquisados pela autora

Conforme visto no gráfico, 75% das pessoas não se consideram participativas nas decisões públicas. A contradição existente entre as perguntas 1, 2, e 3 indicam uma das causas da ineficácia da democracia participativa na gestão pública municipal. É curioso perceber que apesar de a maioria dos entrevistados se preocuparem com a forma de utilização do dinheiro público, apenas 25% dos indivíduos se consideram participativos nas decisões públicas.

O baixo percentual de entrevistados participativos faz surgir a seguinte indagação: por quais motivos os cidadãos entrevistados não se consideram participativos nas decisões públicas? Esse sentimento pode ser causado por diversos fatores: a falta de divulgação das políticas de inserção do povo nas decisões governamentais, o desconhecimento desses mecanismos, a falta de incentivo etc. Tal pergunta poderá ser mais bem analisada em complemento com o item 8, que será visto a seguir.

Quando perguntados se já acessaram o portal da transparência municipal, 38 entrevistados afirmaram que acessaram o site, ao passo que 18 alegaram que nunca acessaram:

Você já acessou o portal da transparência municipal?
56 respostas

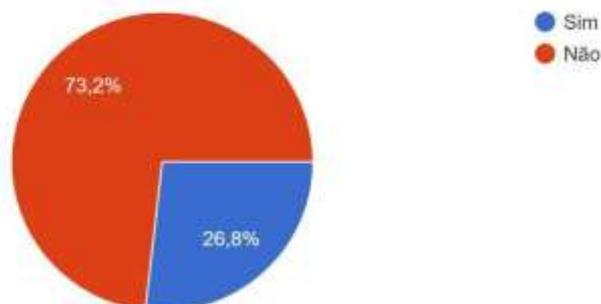


Dados pesquisados pela autora

Considerando que o portal da transparência, como visto anteriormente, é um dos mecanismos garantidores da participação popular na gestão pública, o fato de 32% dos entrevistados nunca o terem acessado é interessante, pois indica que quase a metade da população desconhece a forma de utilização dos gastos públicos. Verifica-se que, com o passar das perguntas, os cidadãos se encontram numa posição ainda mais distante do Poder Público.

Quanto à pergunta 5 “*Você já participou de alguma audiência pública municipal?*” 41 entrevistados afirmaram que nunca participaram, ao passo que apenas 15 alegaram que já participaram:

Você já participou de alguma audiência pública municipal?
56 respostas



Dados pesquisados pela autora

Como anteriormente explicado na parte teórica deste trabalho, a audiência pública é considerada uma das formas de participação popular na gestão pública. As audiências públi-

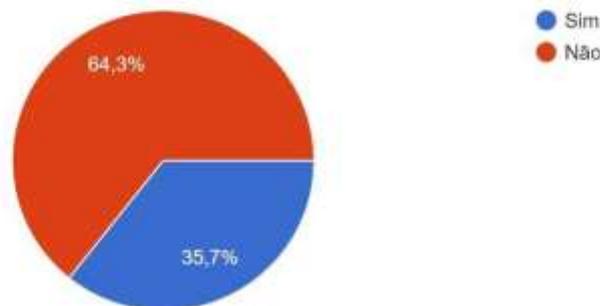
cas realizadas no âmbito municipal são importantíssimas para a efetividade das políticas públicas da prefeitura, especialmente quando se observa os anseios da população quanto à saúde, educação, saneamento básico etc.

O fato de menos de 27% dos entrevistados afirmarem nunca terem participado de audiências públicas municipais indica que nem todos os grupos sociais são atingidos pelas políticas públicas, justamente pela falta de sua participação ativa nas decisões governamentais. Tal fator indica que, no âmbito municipal, as políticas públicas são deficitárias, pois provavelmente não conseguem abranger as demandas de parte considerável da população portovelhense.

Analisando a pergunta 6 “*Você costuma acessar algum site da Prefeitura de Porto Velho para receber notícias sobre os gastos públicos municipais?*” 36 entrevistados afirmaram que não costumam acessar, e apenas 20 alegaram que costumam acessar algum site da prefeitura com a finalidade de receber notícias sobre os gastos públicos municipais:

Você costuma acessar algum site da Prefeitura de Porto Velho para receber notícias sobre os gastos públicos municipais?

56 respostas



Dados pesquisados pela autora

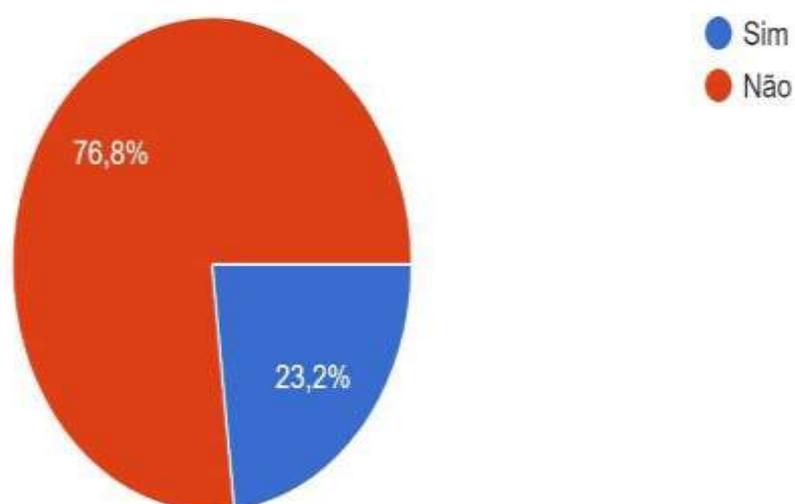
Fato é que a *internet* está consolidada como um dos principais meios de obtenção de informação. Ademais, verifica-se que a entrevista foi realizada virtualmente, presumindo que todos os entrevistados possuem acesso à rede mundial de computadores. Contudo, percebe-se que, apesar de inicialmente orientar a uma conclusão positiva, os entrevistados revelam-se cada vez mais distantes do ideal da democracia participativa na gestão pública.

Se nem mesmo os que possuem acesso à internet chegam a acessar os sites da Prefeitura com o objetivo de obter notícias sobre a gestão pública do município, os indivíduos que não acessam a internet ou que não possuem conhecimento suficiente para tal estão ainda mais distantes da gestão participativa.

Delimitando ainda mais o cerne da pesquisa, quando indagados acerca de sua participação na gestão pública municipal, 43 entrevistados afirmaram que, como cidadãos, não se sentem participativos na gestão pública municipal. Apenas 13 entrevistados alegaram o sentimento positivo:

Você, como cidadão, se sente participativo na gestão pública municipal?

56 respostas



Dados pesquisados pela autora

As respostas obtidas nesta pergunta corroboram o resultado obtido na pergunta 3, onde 75% das pessoas afirmaram que não se consideram participativas nas decisões públicas. O percentual aproximado indica que, de fato, a democracia participativa na gestão pública não é eficaz no município.

A penúltima pergunta foi direcionada para os entrevistados que responderam NÃO à pergunta anterior. Aqui, indagou-se os motivos pelos quais o entrevistado não se sente participativo na gestão pública municipal:

Caso tenha respondido NÃO na pergunta anterior: por que você não se sente participativo na gestão pública municipal?



Dos 43 entrevistados, 16 afirmaram que não se sentem participativos na gestão pública do município pois não sabiam que era possível participar. 6 entrevistados alegaram que não acreditam que seja algo necessário, ao passo que 6 afirmaram que não possuem interesse.

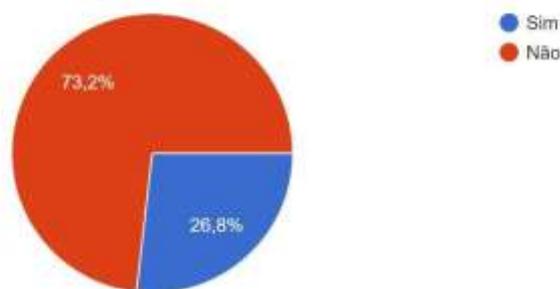
Dentre as opções informadas, a maioria dos entrevistados informou que não sabiam que era possível participar da gestão pública. Tomando como base essa resposta, verifica-se que uma das razões para a ineficácia da democracia participativa na gestão pública municipal é justamente o desconhecimento da população.

Essa pergunta complementa a pergunta 3: “*Você se considera um cidadão participativo nas decisões emanadas pelo Poder Público?*” tendo em vista que a maioria dos cidadãos entrevistados não se consideram participativos nas decisões públicas. Aqui, surge a seguinte indagação: quais seriam os motivos para esse desconhecimento? A baixa divulgação? A falta de incentivo? A falta de interesse?

Fato é que essa análise demanda um longo estudo quanto ao histórico da democracia participativa na gestão pública do Município, além de um panorama de longo prazo sobre as audiências e consultas públicas realizadas pelo Município no decorrer dos anos. No entanto, o foco do presente estudo é identificar a ineficácia da participação popular na gestão pública, o que foi plenamente demonstrado com a entrevista realizada.

A última pergunta “*Você acredita que o Município (não só o Município de Porto Velho, mas sim de forma geral) é realmente transparente quanto aos gastos públicos?*” contou com a resposta dos 56 entrevistados. 41 afirmaram que o município não é realmente transparente quanto aos gastos públicos:

Você acredita que o Município (não só o Município de Porto Velho, mas sim de forma geral) é realmente transparente quanto aos gastos públicos?
56 respostas



Dados pesquisados pela autora

Os resultados da última pergunta demonstram que a maioria dos entrevistados acreditam que o poder público não é transparente quanto aos gastos públicos, posto que não se consideram participativos na gestão pública.

De forma geral, o formulário possibilitou identificar que a maioria dos entrevistados não são participativos na gestão pública municipal. Além do predominante desconhecimento acerca dos mecanismos de participação popular, é possível identificar que a população possui desinteresse na gestão pública municipal, apesar de afirmarem que se preocupam com a forma de utilização do dinheiro público.

Em que pese 68% dos entrevistados terem acessado o portal da transparência municipal, menos de 27% participaram de audiências públicas municipais. Portanto, verifica-se que os mecanismos que visam a participação do povo na gestão pública, quando analisados sob o viés da gestão pública municipal, são ineficientes. A ineficiência, por sua vez, pode ser causada por diversos fatores, seja pela falta de políticas públicas voltadas para a conscientização da população quanto à existência de tais mecanismos, quanto pela falta de interesse

da própria população, sendo que neste caso os entrevistados afirmaram que não sabiam que era possível a participação do povo na gestão pública, demonstrando-se que o desconhecimento faz a ineficiência, que poderá ser superado por meio de políticas públicas que viabilizem a conscientização do povo e promovam sua inserção na gestão municipal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo possibilitou identificar as formas de participação popular na gestão pública, com ênfase na gestão pública municipal. O trabalho oportunizou, em síntese, uma maior compreensão acerca do processo de inserção da democracia participativa no país, além de apresentar aspectos teóricos da gestão pública com base nos princípios constitucionais da Administração.

Buscou-se apresentar e conceituar de forma breve o conceito de democracia, identificando qual seria a modalidade de democracia abarcada pela Constituição brasileira de 1988 e, em seguida, verificar, de forma breve, a gestão pública, delineando suas modalidades com base nos fenômenos históricos que impactaram a esfera sociopolítica do Brasil. Delimitou-se, ainda, os mecanismos de gestão pública municipal, com ênfase nos mecanismos de gestão pública utilizados necessariamente pelo município de Porto Velho, após larga pesquisa nos sítios eletrônicos oficiais da Prefeitura de Porto Velho.

Por fim, apresentou-se os resultados da pesquisa aplicada via Google Forms que visava verificar a participação popular na gestão pública de Porto Velho. Participaram 56 pessoas sendo possível observar que a maioria dos entrevistados não acompanhavam e não se sentiam participativos na gestão pública municipal.

Considerando que o portal da transparência foi implementado pela Prefeitura de Porto Velho somente em 2018, a conclusão que se chega é que nem todos os cidadãos possuem a consciência de que podem e devem participar da gestão pública. Verificou-se que o poder público municipal não apresenta políticas públicas efetivas que visem a conscientização da população, ou que efetivem sua participação na gestão pública. A carência de políticas públicas nesse sentido prejudica o êxito do objetivo precípua dos mecanismos estudados: a possibilidade de o povo fiscalizar a utilização dos gastos públicos e de ser parte importante nas decisões governamentais.

REFERÊNCIAS

AIROLDI, Cléia Juçara. SILVEIRA, Maria Aparecida Cardoso da. **A transparência na gestão pública como instrumento de controle social**. 2014. Disponível em: <https://seer.faccat.br/index.php/contabeis/article/view/165/144>. Acesso em: 10 out. 2022.

BATISTA, Vagner de Souza. **Gestão pública no Brasil: modelos e formas de controle na busca pela ética e eficiência** Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 27 fev 2015, 04:45. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/43438/gestao-publica-no-brasil-modelo-se-formas-de-controle-na-busca-pela-etica-e-eficiencia>. Acesso em: 01 nov 2022.

BITTAR, Eduardo Carlos B. **Introdução ao estudo do direito: humanismo, democracia e justiça**. São Paulo: Saraiva. 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1988**. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9709.htm. Acesso em: 10 out. 2022.

CAMARGO, Francielle de O. GUIMARÃES, Klicia M. S. O Princípio da Eficiência na Gestão Pública. **Revista CEPPG - CESUC - Centro de Ensino Superior de Catalão**, Ano XVI nº 28, 1º Semestre. 2013. Disponível em: http://www.portalcatalao.com/painel_clientes/cesuc/painel/arquivos/upload/downloads/376b38ef01c9b0caae5d67f8c6bf4d03.pdf. Acesso em: 10 out. 2022.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades e Estados**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/ro/porto-velho.html>. Acesso em: 11 dez. 2022.

MACEDO, Paulo Sérgio Novais de. **Democracia participativa na Constituição Brasileira**. 2008. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/45/178/ril_v45_n178_p181.pdf. Acesso em: 10 out. 2022.

MARTINS, Pablo Luiz. VÉSPOLI, Bianca de Souza. O Portal da Transparência como Ferramenta para a Cidadania e o Desenvolvimento. **Revista de Administração da Fatea**, v. 6, n. 6, p. 93-102, jan./jul., 2013. Disponível em: https://web.archive.org/web/20180411070223id_/http://publicacoes.fatea.br/index.php/raf/article/viewFile/627/443. Acesso em: 10 out. 2022.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. **Direito Administrativo**. Grupo GEN, 2022. ISBN 9786559643042.

PIRES, Atrícia Menezes. **Transparência da gestão pública municipal: um estudo dos municípios de Santa Maria e Novo Hamburgo/RS**. 2013. Disponível em: https://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/138/Pires_Atricia_Menezes.pdf?sequenc. Acesso em: 10 out. 2022.

PREFEITURA DE PORTO VELHO. **LDO-2020**. Disponível em: <https://www.portovelho.ro.gov.br/arquivos/lista/35273/ldo-2020>. Acesso em: 11 out. 2022.

PREFEITURA DE PORTO VELHO. **LDO-2021**. Disponível em: <https://www.portovelho.ro.gov.br/arquivos/lista/35273/ldo-2021>. Acesso em: 11 out. 2022.

PREFEITURA DE PORTO VELHO. **Portal da Transparência**. Disponível em: <https://transparencia.portovelho.ro.gov.br/>. Acesso em: 01 nov. 2022.

SANTOS, Ânderson Ferreira dos. Administração Pública Brasileira: O Modelo Gerencial e as Ferramentas de Melhoria na Gestão Pública. **Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento**. Ano 03, Ed. 08, Vol. 04, pp. 69-85, Agosto de 2018. ISSN:2448-0959.

SEMPOG - Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão. **Pesquisa on-line-Planejamento Participativo do Orçamento Público de Porto Velho-RO**. Disponível em: <https://sempog.portovelho.ro.gov.br/uploads/editor/files/SEMPOG/Relat%C3%B3rio%20da%20Pesquisa%20online%20do%20Planejamento%20Participativo%20do%20Or%C3%A7amento%20P%C3%ABlico%20de%20Porto%20Velho-RO-%20PPA-2022-2025%2C%20LDO-2022%2C%20LOA-2022.pdf>. Acesso em: 11 out. 2022.

SEMPOG - Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão. **Pesquisa on-line-Planejamento Participativo do Orçamento Público de Porto Velho-RO**. Disponível em: <https://sempog.portovelho.ro.gov.br/uploads/editor/files/SEMPOG/Oficinas%20de%20Planejamento%20Participativo-Audi%C3%A2ncias%20P%C3%ABlicas-LDO%202021Proposta%20de%20Lei%20LDO%202021.pdf>. Acesso em: 10 out. 2022.

SILVA, Alessandra Obara Soares da. **Participação popular na Administração Pública: As audiências públicas**. Universidade de São Paulo – USP. 2009. Disponível em: <https://repositorio.pucsp.br/bitstream/handle/8733/1/Alessandra%20Obara%20Soares%20da%20Silva.pdf>. Acesso em: 10 out. 2022.

SILVA, Silvia Maria dos S. A. **Gestão Pública Democrática: a Evolução de Políticas Públicas no Brasil**. 2011. Disponível em: https://www.sefaz.ba.gov.br/scripts/ucs/arquivos/artigo_esaf_silvia_assis.pdf. Acesso em: 10 out. 2022.

TEIXEIRA, Alex Fabiane. GOMES, Ricardo Corrêa. Governança pública: uma revisão conceitual. **Rev. Serv. Público Brasília** 70 (4) 519-550 out/dez. 2019. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/5422/1/Governan%C3%A7a%20p%C3%ABlica%20-%20uma%20revis%C3%A3o%20conceitual.pdf>. Acesso em: 10 out. 2022.