



IX ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ISSN: 2594-5688

secretaria@sbap.org.br

Sociedade Brasileira de Administração Pública

ARTIGO

**REPRESENTATIVIDADE DOS POVOS RIBEIRINHOS NO
ORÇAMENTO PÚBLICO: UMA ANÁLISE DA GESTÃO
PARTICIPATIVA NOS MUNICÍPIOS DE AFUÁ, ANAJÁS E CHAVES**

**RAYANE DE LIMA SILVA BELO, JOÃO PAULO VASCONCELOS MENDONÇA JUNIOR, MARIO
VASCONCELLOS SOBRINHO, JONES NOGUEIRA BARROS , CARMEN PINEDA NEBOT,**

**GRUPO TEMÁTICO: 01 Transparência, Accountability e
Participação**

IX Encontro Brasileiro de Administração Pública, São Paulo/SP, 5 a 7 de outubro de 2022.
Sociedade Brasileira de Administração Pública
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

Representatividade dos Povos Ribeirinhos no orçamento público: uma análise da gestão participativa nos municípios de Afuá, Anajás e Chaves

Resumo:

O objetivo deste trabalho foi analisar o nível de gestão participativa de cidades ribeirinhas da Ilha do Marajó (PA), e, posteriormente, classificá-las conforme a escala de participação estabelecida por Airnstein (2019). A investigação foi realizada em cidades da Ilha de Marajó, no estado do Pará, local que possui as maiores concentrações de povos ribeirinhos e mantém os menores Índices de Desenvolvimento do Brasil. A metodologia utilizada foi análise documental e de conteúdo, por entrevistas semiestruturadas aplicadas a líderes políticos dos municípios. Dentre as conclusões do estudo é possível destacar não haver conscientização sobre o poder cidadão por parte da administração. Há baixa ou nenhuma representatividade popular institucionalizada. O nível de participação social segundo a escala aplicada, concentrou-se no estágio da manipulação, informação e consulta. Nenhum dos municípios analisados mantém o ideal de gestão participativa baseada no controle cidadão.

Palavras-chave: Gestão Participativa. Povos Ribeirinhos. Orçamento Público.

Introdução:

Reconhecidos pelo Decreto Presidencial nº 6.040/2007, os povos ribeirinhos são comunidades tradicionais que residem às margens dos rios. Estes povos estão concentrados em sua maior parte na região da Amazônia, lugar onde possui grandes estações fluviométricas que fortalecem suas relações econômicas, culturais e sociais. Segundo dados do IBGE 2010, a população ribeirinha da Amazônia, já conta com mais 7.000.000 de moradores, deste quantitativo, mais de 600.000 habitantes compõem a Ilha do Marajó, objeto de estudo deste trabalho, porém, mesmo com este número representativo, a população segue longe dos holofotes que se proponham a analisar os fatores que justificam a extrema pobreza econômica do local.

O orçamento público neste contexto possui grande relevância social. Ele se responsabiliza em autorizar e executar políticas públicas que possuam o intuito de atenuar as discrepâncias sociais e, principalmente, representar as necessidades estruturais e econômicas da sociedade que representa, respeitando sua cultura, limitações e potencialidades. A gestão participativa orçamentária neste cenário desenvolve papel crucial na elucidação de problemáticas sociais, dado que insere a sociedade dentro das decisões financeiras que afetam sua relação com o local e com o desenvolvimento.

Mas, este ideal é demasiadamente presunçoso e mais complexo do que simplesmente participar. Airnstein (2019), elucida que existem diversos tipos de participação social e que estas podem ser representadas como espécie de escalas. Esse cenário ideal de participação, não representa apenas um gesto político sobre as contas públicas, mas de um direito. O Decreto Presidencial nº 5.051, de 19 de abril de 2004, principalmente, determina que estas comunidades sejam informadas e tenham participação ativa em qualquer processo que afetem direta ou indiretamente seu modo de vida

e o seu direito de decisão sobre o que é ou não importante para eles. No entanto, esta teoria parece estar longe da prática.

Diante deste ideal de inclusão dos menos favorecidos aos trâmites orçamentários e de representatividade social às políticas públicas que lhes competem, este artigo pretende ao fim do trabalho responder a seguinte pergunta norteadora: Como se dá o processo orçamentário no âmbito da gestão participativa entre os povos ribeirinhos? Tem-se como objetivo analisar se os povos ribeirinhos da Amazônia, precisamente da Ilha do Marajó, participam do processo orçamentário; se possuem representatividade; voz e se são de fato ouvidos. A partir dessa análise, os resultados serão confrontados de acordo com a escala proposta por Airnstein (2019). Para isso foram realizadas entrevistas com líderes políticos dos municípios analisados e pesquisa documental, no sentido de encontrar respaldo às entrevistas.

Fundamentação Teórica

O orçamento público é o instrumento que viabiliza políticas que mitigam as desigualdades sociais e que tornam a democracia uma realidade. Mais que um instrumento de apoio à gestão, trata-se do cumprimento das exigências legais, condição necessária para que os gastos públicos sejam executados e, portanto, que as políticas públicas sejam aplicadas. O orçamento se encarrega de "promover benefícios de direitos sociais, para determinar os rendimentos fiscais e patrimoniais, afim de determinar a redistribuição de renda, apoiar o desenvolvimento econômico e equilibrar a economia por meio do controle entre receitas, despesas e investimentos nos planos anuais, ou plurianuais na realização de outros bens e valores sociais" (MOURA; RIBEIRO, 2017, p. 235).

Este território orçamentário é conhecido pelos gestores, mas é quase inacessível ao cidadão comum, que não tem relação direta com a gestão e elaboração do orçamento. A perspectiva da socialização do orçamento público é a forma pela qual o indivíduo se integra em sua comunidade, aprimorando iniciativas de solidariedade e cooperação, contribuindo para a formulação de políticas públicas e planejamento de gestão adequado às necessidades específicas da sociedade. Desse modo, articular e promover meios que possibilitam a participação e influência da sociedade na execução dos recursos públicos, contribui para socialização do orçamento e a concretização da participação social.

Podemos considerar que o orçamento público deixou de ser um instrumento puramente

contábil, e passou a ser “uma peça fundamental de transformação social, de idealização e concretização dos interesses sociais relevantes e que deve ser colocado em prática pelo Estado” (SUXBERGER, 2020, p.103).

Povos Ribeirinhos das Cidades Marajoaras

As cidades marajoaras, em geral, surgiram circunscritas a um padrão espacial de ocupação denominado por Gonçalves (2001) rio-várzea-floresta, correspondendo à forma de ocupação organizada em torno dos rios, dando origem a um padrão espacial denominado ribeirinho, que prevaleceu até a segunda metade do século XX. Esse padrão tem sua origem na própria história de ocupação e apropriação do espaço regional, quando foram fundados os primeiros povos em torno de uma extensa rede hidrográfica amazônica que mais tarde se tornaram municípios.

Os povos ribeirinhos são comunidades tradicionais. São caracterizados por serem um grupo culturalmente diferenciado, possuindo formas próprias de organização social e de ocupação. Os ribeirinhos do território e dos recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição (MELO e OLIVEIRA, 2019) e que residem às margens dos rios.

As cidades ribeirinhas da Amazônia nasceram compostas por casas sem linha arquitetônica definida, cabanas, barracos, um pequeno comércio que abastecia os vizinhos e viajantes, posteriormente se estabeleceu um pequeno mercado tipo armazém (SILVA, 2009). Na medida em que as relações socioeconômicas se intensificam, inicia-se o traçado das vias de acesso, normalmente seguindo a linha do rio, através dos caminhos que os homens definem.

Logo, este artigo pretende investigar essa relação na intenção de ratificar ou não esse raciocínio, considerando a validação da representatividade nas decisões, como sugere a normativa citada. A provável invisibilidade destes municípios perante a gestão pública é um dos fatores que motivaram esta investigação.

Gestão participativa

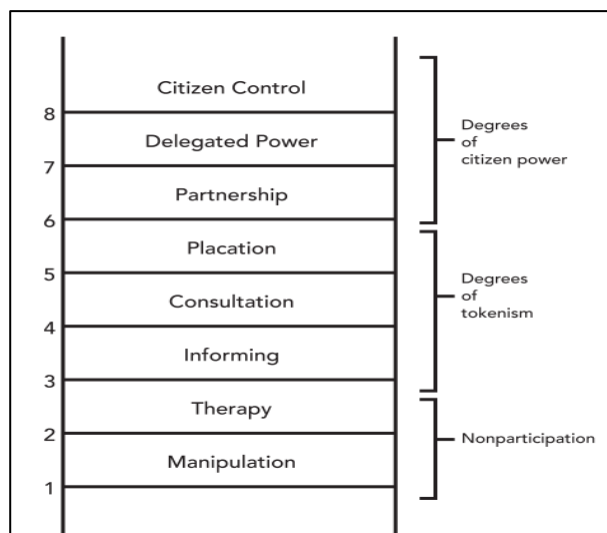
Paiva (2016) explica que um dos conceitos fundamentais da gestão participativa é a discussão de ideias e no que diz respeito a opinião dos demais, sempre considerando suas experiências, e a

partir de um diálogo aberto dar lugar a participação dos envolvidos.

Nessa perspectiva, é imprescindível a criação de mecanismos que estimulem a cooperação popular em todas as esferas de governo (federal, estadual e municipal) para que os cidadãos possam atuar ativamente, exercendo seus direitos, e contribuindo efetivamente para um governo mais justo (WLOCH, 2006). Conjectura-se, que a participação cidadã é um termo absoluto para o poder cívico. Uma vez que a redistribuição do poder permite que até mesmo cidadãos sem recursos sejam incluídos deliberadamente no atual processo político e econômico.

Quanto aos tipos de participação e não participação, segundo Arnstein (2019), elas são discutidas e ilustradas dentro uma metáfora do oito degraus ao ponto que que muitos governantes se perdem dentro da indicação de gradações significativas no que diz respeito à participação cidadã. Conhecer essas etapas permite que o indivíduo se desprenda da hipérbole existente para compreender que as demandas sociais são cada vez mais exigentes, bem como a existência de uma ampla gama de respostas que muitas vezes não são estabelecidas pelos gestores.

Figura 1: Oito degraus em uma escada de participação do cidadão



Fonte: ARNSTEIN (2019)

Os oito degraus são organizados com cada um correspondendo a extensão do poder dos cidadãos. Os degraus inferiores da escada são denominados de (1) Manipulation (Manipulação) e (2) Therapy (Terapia). Esses dois descrevem os níveis de “não participação” que foram planejados por alguns para substituir a participação genuína. Seu objetivo real não é permitir que as pessoas contribuam no planejamento ou condução de programas, mas, conseguir que os

detentores do poder “eduquem” ou “curem” os participantes.

Já os degraus (3) Informing (Informação) e (4) Consultation (Consulta), respectivamente, progridem para níveis de “Tokenismo” que permitem que os despossuídos ouçam e tenham voz socialmente. Mas, nessas circunstâncias, eles não têm o poder de garantir que seus pontos de vista sejam ouvidos por aqueles que são considerados como “poderosos”. Quando a participação é limitada a esses níveis, por vezes não há continuação, e, portanto, não há nenhuma garantia de mudança no status quo.

O degrau (5) Placation (Apaziguamento) entretanto é simplesmente um sinal de nível superior, pois os princípios básicos de participação social permitem ajudar a quem não tem opção de escolha, mas cabe ressaltar que existe a necessidade de mantê-lo para quem se manter no poder ter um direito contínuo de decisão. Os cidadãos podem entrar no próximo degrau que corresponde a (6) Partnership (Parceria), que permite uma negociação e envolvimento em trocas com os detentores de poder.

Por fim, nos degraus mais altos, temos; (7) Delegated Power (Poder Delegado) e (8) Citizen Control (Controle do Cidadão), onde aqueles considerados como "desabitados" terminam garantindo um lugar significativo nas tomadas de decisões, ou até mesmo adquirem poder para uma gestão absoluta.

Portanto, pretende-se adotar um estudo semelhante que será melhor desenvolvido na seção de análise de resultados, onde, a partir dos dados coletados será observado a existência ou não de gestão participativa de acordo com os degraus estabelecidos por Arnstein (2019).

Metodologia

O recorte amostral do estudo preocupou-se em destacar os três municípios que possuem o menor Índice de Desenvolvimento Humano do Brasil - presentes na ilha, entre outras características, conforme detalhado a seguir.

Afuá é um município que pertence ao arquipélago do Marajó, localizado, em linha reta, a 275.65 km de Belém, mas a distância de condução é de 547 km, tem 38.000 habitantes. Leva-se em torno de 2 dias, e 16 horas para realização do deslocamento da Região Metropolitana de Belém a Afuá, município que é conhecido como “Veneza Amazonense” da ilha do Marajó, isso porque possui diversos canais e, dado a isso, mantém suas moradias, estradas e ambientes de convivência, sobre palafitas. O último índice computado que leva em consideração a saúde,

educação e renda dos municípios de Afuá foi de 0,489, considerado extremamente baixo, refletindo a carência de políticas públicas e estímulo ao emprego e renda que visem melhorar este cenário

O município de Anajás estende-se por 6.921,7 km² e conta com 29.277 habitantes no último censo. A densidade demográfica é de 4,2 habitantes por km² no território do município. O índice de desenvolvimento humano do município é de 0,484, menor que o município anteriormente descrito, o que potencializa a realidade da vida ribeirinha em relação às condições mínimas de qualidade de vida, acesso à saúde, educação e renda. Diferente de Afuá, esta cidade mantém seu centro em terra firme, o que facilita a locomoção e desenvolvimento local dos moradores.

Em relação á Chaves, a população ribeirinha chega a 24.000 de acordo com o último censo distribuídos em 13.084,755 km² de extensão territorial. A 120 km do Estado do Amapá, sua sede fica situada às margens do rio Amazonas, o que facilita o acesso. O IDH deste município encontra-se em 0,453 considerado extremamente baixo, conseguindo ser mais baixos que os outros dois municípios escolhidos e o pior índice do Brasil.

A análise dos dados fundamenta-se em uma pesquisa com abordagem qualitativa e documental com recorte temporal de 4 anos. Os documentos desta pesquisa, são os registros escritos que proporcionam informações valor confirmatório dos fatos descritos nas entrevistas. Neste trabalho a análise documental partiu dos portais de transparência das prefeituras em análise, que pudessem corresponder a indicativos de participação social, como por exemplo, registros de audiências públicas, atas de reunião, etc. foi inserido ao campo de busca as seguintes palavras-chave: participação social; gestão participativa, políticas públicas, orçamento e participação social

A técnica escolhida para a coleta dos dados foi a entrevista semiestruturada. A entrevista foi desenvolvida a partir de um roteiro de questões abertas previamente elaboradas que tiveram a intenção de identificar como ocorre o processo de participação social naquele local. Os entrevistados foram selecionados a partir de sua influência na elaboração do orçamento, limitando-se a um entrevistado de cada município. As entrevistas foram realizadas por *Google Meet*, no período de abril e maio de 2021, com tempo médio de 30 a 40 minutos.

Análise e Discussão dos Resultados

Realização:

SBAP
Sociedade Brasileira de Administração Pública

Saiba mais em: sbap.org.br

Localização:

FGV EAESP

Fundação Getúlio Vargas (FGV- EAESP) São Paulo - SP

O município de Afuá foi o que mais demonstrou indicativos de participação social. Isso porque, como destaque, existiram diversos seminários, conferências e encontros por iniciativa da administração pública que buscaram promover o fortalecimento da participação da comunidade nos processos de planejamento, execução, monitoramento e avaliação das políticas públicas voltadas para a sociedade. Como por exemplo a Secretaria Municipal de Assistência Social que promoveu a conferência cujo tema era: Assistência Social: um direito do povo, com financiamento público e participação social. Na oportunidade o povo pôde ser ouvido e suas demandas puderam ser registradas.

Outros eventos como o 1º seminário de turismo do município de Afuá, buscou encontrar soluções junto à sociedade para melhorar o turismo e incentivar os empreendedores do comércio local, pensando em uma gestão social e economicamente viável ao desenvolvimento local. A presença do prefeito, secretário de infraestrutura, saúde e educação, tiveram a oportunidade de junto à população, fortalecer os vínculos e realizar demandas alinhadas com os interesses locais. A conferência municipal dos direitos da criança e adolescente também foi exemplo desta prática; aqui, as famílias que precisavam de apoio para que fosse evitado o trabalho da criança, manifestaram interesse e conversaram com os representantes para que as políticas de atenuação deste tema fossem resolvidas em conjunto. A secretaria de saúde realizou o encontro com participação popular para elaborar as diretrizes de saúde para os próximos anos vigente.

Destes, o mais importante talvez tenha sido as Oficinas Comunitárias Participativas do Plano Diretor em Afuá onde foi discutido sobre o processo de Revisão do Plano Diretor Participativo de Afuá no bairro Capim – Marinho, na comunidade Nossa Senhora de Nazaré para discutir a elaboração de políticas públicas voltadas para o município. A oficina teve grande participação popular e apresentou projetos bem elaborados que foram discutidos em grupos.

Porém, nenhuma ação, sequer virtual foi desenvolvida durante os anos pandêmicos de análise, ou seja, 2019 até o momento. Tal observação pode ser justificada pela limitação de conectividade da população à internet ou pela impossibilidade de realizar estruturas de encontros presenciais, como culturalmente era realizado.

Embora a gestão participativa em Afuá seja divulgada através das conferências e eventos, nenhum indício foi encontrado da efetividade destas ações como por exemplo, portarias que demonstram a participação popular em conselhos ou o poder de voto na câmara municipal no orçamento público. Arnstein (2019), demonstra esse cenário como possível manipulação da

população, uma escala da não-participação onde a participação cidadã genuína passa a ser um veículo de relações públicas pelos detentores do poder.

O município de Anajás, também apresentou momentos em que houve o debate sobre participação social, porém, mais que isso, trouxe portarias que tratam sobre a criação de comissões, como por exemplo a comissão temporária de análise de contas, que é constituída por dois servidores públicos, 1 gestor e 1 servidor da saúde, e dois usuários dos serviços públicos de entidades distintas: Igreja Evangélica Quadrangular e Assembleia de Deus; a comissão da conferência de saúde onde ocorre a consulta pública também possui a mesma estrutura com dois participantes da sociedade. O que não foi encontrado, foram os critérios ou resolução que justificassem a escolha de formação dessas comissões.

Embora seja uma atitude legítima de participação que garante a influência da sociedade neste processo, Arnstein (2019) diz que a falta de critérios na escolha pode ser um exemplo de estratégia de apaziguamento, onde os escolhidos, por interesse diferente do interesse público, compõem a banca de julgamento. Ora, eles não prestam contas a um eleitorado na comunidade e se a elite tradicional do poder detém a maioria dos assentos podem ser facilmente vencidos e eliminados nas deliberações. De nada adianta a participação se os detentores do poder, mantêm o direito de julgar a legitimidade ou viabilidade do conselho.

Porém, sobre conselhos, sua a formação foi especificada, mas não em sua totalidade. O regimento diz que o total por exemplo dos conselheiros na área da saúde, são pessoas de 12, incluindo a população, mas não especifica seu peso mínimo, trazendo apenas em seu art. 5 §4º: A composição do conselho municipal de saúde é paritária entre os usuários/população, prestadores e trabalhadores do serviço de saúde. Na impossibilidade do cumprimento, a participação maior será sempre da população.

Outro ponto importante na prefeitura de Anajás é a Secretaria do Trabalho e a Promoção Social, porém no link a que se refere esta secretaria só é possível encontrar o nome do secretário, apenas, nenhum registro de ações ou informações sobre os direitos da população ou sobre gestão participativa.

Este município possui uma ouvidoria, que segundo a literatura base do trabalho configura-se como um critério a ser obtido dentro da escala de participação, mas, sob essas condições, eles não têm o poder de garantir que seus pontos de vista sejam ouvidos pelos donos do poder. Por este motivo, é necessária a legitimação da representatividade. Também foi possível

encontrar registros de reuniões abertas que discutem a segurança pública, como a ocorrida em 16 de agosto de 2018, nestas reuniões, a população é convidada, ouvida e informada sobre os planejamentos de segurança.

O município de Chaves foi o mais dificultoso em termos de divulgação de ações que possibilitassem a identificação de uma gestão participativa. Com as palavras-chave descritas no início da análise dos resultados não foi possível encontrar nenhuma informação relevante. O que pôde ser observado foi a participação indireta de representantes em discussões estaduais sobre a política da Assistência Social, porém, foram líderes da própria administração e não a população que participou desses encontros.

Em nenhum dos três municípios foram encontradas orientações sobre gestão participativa, no que tange à diretrizes de como a população poderia efetivar seu dever como cidadão ou até mesmo um processo de conscientização sobre esta capacidade, quiçá encontros online da sociedade ou instruções de controle. Também não foram observados registros formais de audiências públicas.

A participação social na perspectiva da administração dos municípios

Inicialmente foram entrevistados três líderes políticos dos respectivos municípios, dois secretários da assistência social de Afuá e Anajás, e do município de Chaves, o secretário de saúde, os quais foram denominados de Entrevistados 01, 02 e 03, respectivamente. As perguntas que foram direcionadas aos gestores, tiveram o intuito de facilitar a classificação por parte dos municípios, às escalas do trabalho de Arnstein (2019), discutidas na fundamentação teórica.

Para o entrevistado 01, quando perguntado sobre a consciência de participação social e a existência de alguma prática referente a gestão social no município, foi respondido:

[...] Acredito em uma relação atuante da sociedade no contexto do desenvolvimento social do Município, entre vários exemplos, posso citar os conselhos de classes que auxiliam e direcionam os gestores a tomar as decisões pertinentes para a sociedade Afuaense em todos os segmentos, seja na educação, Saúde, Secretaria de Assistência social, etc..

Já a entrevistada 02, de Anajás, afirma que

[...] Devido à atuação com o Serviço de Convivência e fortalecimento de Vínculos, o município por se localizar no centro geográfico da Ilha de Marajó permite certa distância dos recursos, e com isso, trava-se uma luta para divulgação dos fatores sociais

emergentes para fazer com que os mesmos cheguem até o Governo Federal. São muitos os problemas sociais encontrados.

A entrevistada 03, de Chaves corrobora que

[...] A gestão social do nosso município se faz através dos conselhos, na saúde, por exemplo, através dos conselhos desta área, do qual várias entidades fazem parte e são amplamente participativas dando assim voz a população, principalmente no que corresponde à educação voltada para saúde, como educação bucal, educação sexual para adolescentes, etc...

Neste momento, os entrevistados ficaram livres para falar sobre o que seria gestão participativa no seu entendimento e como consideravam sua atuação. Depois disso, a estrutura foi direcionada para as escalas de participação. Seguindo esta lógica, a próxima pergunta refere-se especificamente sobre a representação social nos municípios, se há comitês consultivos ou conselhos que validem a participação da sociedade na gestão, e principalmente, se há a necessidade da assinatura de alguma representatividade popular nas decisões da gestão.

O município de Chaves respondeu que não existe essa participação. Só o conselho, mas este não valida a participação da sociedade na gestão. Afuá por sua vez incluiu o FUNDEB, Conselho de Alimentação Escolar, Conselho Municipal de Educação, dizendo haver conselhos mas permaneceu informando que não sabe sobre como a população participa nem da carência de assinaturas; Em contrapartida, Anajás informou que não há nenhum comitê consultivo no município.

A literatura aponta para direcionamentos que tratam essas estratégias como não participação, na escala da manipulação. A próxima pergunta foi se existe algum centro de Terapia de Grupos (centros exclusivos) para que a população seja ouvida, esta pergunta faz referência ao 2 estágio da não participação: Terapia. O entrevistado 01, do município de Afuá, afirmou que não sabe, enquanto que o 02 e 03, disseram não existir.

Na escala da Informação, os gestores percorrem uma via de mão única apenas informando a população sobre os atos de gestão, sem consultá-los, e também sem informá-los sobre seu poder enquanto cidadão. A fim de testar esta possibilidade foi perguntado: há algum canal que informe ao cidadão sobre seus direitos na participação de gestão, por exemplo, na realização de políticas públicas? Se sim, qual? Afuá respondeu que existem as assembleias na câmara dos vereadores e os programas interativos da prefeitura; Anajás disse que não, mas que está trabalhando para isso; Chaves respondeu que não tem. Este padrão de comunicação não valida a participação de acordo

com a literatura, as assembleias ditas por Afuá, mantém a sociedade apenas como ouvinte.

A pergunta se há algum canal que consulte a população antes ou depois do planejamento de políticas públicas (por exemplo, audiências), visa identificar o estágio da consulta. Nesse então, Afuá respondeu:

[...] Sim, sempre, posso citar entre tantos o conselho de alimentação escolar (CAE), existem 2 representantes dos alunos, 2 representantes de professores, 4 representantes de pais de alunos e 4 representantes da sociedade civil. Dessa forma, além das assembleias estipuladas em plano anual de trabalho, sempre que há necessidade de uma tomada de decisão, elas são convocadas extraordinariamente (ENTREVISTADA 01)

Complementar a esta pergunta, foi questionado ao líder político: se houver uma resposta positiva a este canal de consulta à população, as consultas são levadas ao planejamento totalmente, parcialmente ou servem apenas para fins de pesquisa? Afuá permaneceu defendendo a importância desta consulta para a tomada de decisão, que sim, são levadas em consideração. Chaves respondeu que não há canal de consulta, muito menos utilização; Anajás respondeu que não para ambas as perguntas. Sabemos então que os municípios de Anajás e Chaves não fazem parte do degrau de consulta dentro do Tokenismo.

Para saber a colocação ou estágio 5 da escala do tokenismo, foi perguntado se existe algum cidadão ou representantes (de bairro, comunidade ou minoria) com algum grau de influência na gestão. Anajás respondeu que não; Chaves informou que existem os conselhos municipais, e que exercem bastante influência na gestão no sentido da representatividade e cobrança, e Afuá citou que sim possuem representantes de todas as classes, mas não entrou em mais detalhes. Logo, esta informação não pôde ser confirmada pela análise documental.

Foi perguntado aos líderes políticos se há parceria entre a população e a administração, no sentido de validar o estágio 6 da escala de Arnstein (2019). Afuá não soube responder, Chaves e Anajás afirmaram que não ainda não tem.

O Poder delegado é um estágio legítimo da participação onde a população tem acesso à informação ou consulta, mas eles não têm maioria, ficando ainda, à mercê dos donos do poder. Para saber se há esta situação nos municípios estudados foi perguntado: Quantos são (se houver) representantes populares com influência na gestão? Por exemplo na votação de políticas públicas ou de presença na câmara? Afuá não respondeu e Anajás afirmou que não tem, Chaves por sua vez respondeu:

[...] Os grupos de enfermeiros e vigilantes têm bastante acesso à câmara, mas não são

institucionalizados, eles são ouvidos e depois há a ponderação por parte do prefeito. Não há representação social institucionalizada (ENTREVISTADA 03).

A pergunta seguinte sobre poder delegado, que procurava saber se havia eficácia em delegar poder a estes representantes, todos responderam que não. O último nível é o do Controle Cidadão, considerado a representação ideal da gestão participativa, neste nível a população é informada, ouvida, seus *Feedbacks* são validados, tem a maioria de voto, qualquer ser, influência dentro as decisões políticas e finalmente, possuir o controle de alterar e avaliar o curso das despesas públicas de acordo com a necessidade da população. Para entender se há este processo de controle cidadão foi questionado se a sociedade tem algum controle sobre as despesas/contas públicas? E se sim, como?

Aqui, erroneamente, os gestores confundem controle com transparência, visto que Chaves respondeu que sim, esse controle existe e que é feito pelo site da prefeitura no portal da transparência, Afuá respondeu positivamente e disse que esse processo é feito através dos conselhos, Anajás adicionou: que sim o controle é feito realizado pelos conselhos, no caso da assistência social pelo CMAS (Conselho municipal de Assistência Social). Embora lhes tenha sido explicado o que queremos dizer quando falamos de controle na pergunta, como sinônimo de influência, a resposta é a mesma.

Esta última pergunta pode ser excluída da primeira resposta negativa ao assunto da consulta. Pois, se não existem consulta, há muitos menos, o controle. Percebe-se que à medida que as perguntas foram estreitando-se, as respostas permaneceram vazias, silenciadas ou negativas, minimizando a ideia do orçamento participativo a conselhos. Conselhos que, conforme foram identificados na análise documental, não possuem critérios definidos de participação mínima da população.

Mesmo com as exigências da Lei Complementar nº 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabelece no inciso I do parágrafo único do art. 48, que para que haja transparência de gestão em determinados municípios, a Administração deve estimular a participação popular, bem como a realização de audiências públicas, por exemplo, durante os processos de elaboração e discussão dos planos orçamentários; e a Lei 10.257, de 11 de junho de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade (EDC), que protege o direito da população de participar da formulação, execução e monitoramento do planejamento urbano, programas e projetos, bem como da gestão orçamentária, percebeu-se, no entanto, que grande parte da

sociedade civil desconhece os direitos que lhes correspondem e, além disso, os gestores não buscam mitigar esse distanciamento.

Dessa forma, conjectura-se com base nas falas dos entrevistados a respeito do acesso às despesas/contas públicas, por exemplo, que há uma falta de percepção pela população de seus direitos como usuários e contribuintes do dinheiro público, a partir da administração para criar políticas públicas que fomentem a gestão participativa e o efetivo controle da população. Isto parece resultar de uma falta de informação, por vezes considerada a principal causa das condições restritivas que impedem o exercício da cidadania.

Por fim, cabe destacar que há grandes dificuldades na implementação de ações de gestão participativa, haja vista que os próprios cidadãos não participam do processo de gestão. A partir do exposto, outro problema identificado é a falta de comunicação, que abre um precedente para o desenvolvimento de uma lacuna no processo de integração entre governantes, órgãos públicos e sociedade civil.

Considerações Finais

O objetivo principal foi analisar se os povos ribeirinhos, mais precisamente da Ilha do Marajó, estão participando do processo orçamentário, entendendo assim se tais minorias estão representadas no que corresponde ao orçamento local, e com base nesse entendimento, identificar os modos de gestão participativa nos municípios abordados, classificando-os posteriormente de acordo com a escala estabelecida por (AIRNSTEIN, 2019).

Para analisar a gestão participativa, foram escolhidos os três municípios com os menores IDH da Ilha e que estão entre os piores IDH do Brasil, que refletem sua carência em relação à educação, saúde e distribuição de renda. Tal relação pode corroborar com indicadores de ineficiência de políticas públicas e de uma gestão que não valida a opinião pública na formulação de seu orçamento.

Inicialmente no que corresponde a pesquisa documental observou-se que o município de Afuá conseguiu apresentar mais dados (em termos de quantidade) que relacionassem suas ações à gestão participativa, como consultas públicas, conferências e eventos que visam o fomento local, porém, a cidade de Anajás apresentou fatos robustos que comprovam a efetividade da participação social, como a reserva de vagas em comissões, através de portarias, dentro da gestão pública, à sociedade.

No caso de Afuá, a literatura afirma que a consulta e informação é o primeiro estágio legítimo para o ideal de participação, mas que não a garante uma vez que estas participações não são institucionalizadas, ou seja, não são decisivas no momento da execução das despesas, e que podem funcionar como “efeito placebo” para que a população entenda que faça parte do processo sem efetivamente fazer, dado que não é necessário a coleta de assinaturas de líderes de classes ou da população para nenhum planejamento, como observado na entrevista semiestruturada. A ouvidoria presente nos municípios se encaixa neste ideal.

No caso de Anajás, onde observa-se a legitimação da participação, não há indicativos através da pesquisa documental que informem sobre o peso dessas comissões no orçamento público, nem foi identificado carência de aprovação das comissões para execução do orçamento. Também não foram encontradas informações sobre a composição dos conselhos, principal meio de participação atual do município, conforme entrevistas. O município de Chaves, de acordo com análise documental, não possui ações efetivas se quer de consulta à população, resultado que foi confirmado pela entrevista.

Em nenhum dos municípios a informação passou pelo estágio da conscientização do poder cidadão sobre a gestão pública, apenas pelo ideal de transparência dos gastos públicos como uma via de mão única, onde a população fica sabendo do que foi feito, sem antes ser consultado ou ouvido, como comprovado na pesquisa documental e depois ratificado pela entrevista, no município de Chaves. Este fato pode justificar também os baixos índices de participação popular, dado que não é de conhecimento da população e interesse da administração, que a cultura da gestão participativa através do controle cidadão, seja implementada.

Pode-se observar, portanto, que o município que mais demonstra ações participativas não necessariamente possui um maior índice de gestão social. No caso deste estudo, coincidentemente (ou não), os resultados corroboraram com o Índice de Desenvolvimento Humano de cada município. Afuá, sendo o mais representativo, presente na escala *Tokenismo*, possui o maior indicador dos três, Anajás na escala da informação, em segundo lugar e, por fim, Chaves na escala da manipulação, dentro da não participação.

A partir disso, configura-se como limitações de pesquisa, o contexto pandêmico vivenciado no momento da investigação, o que impossibilitou entrevistas presenciais e, principalmente, o ouvir da população sobre suas concepções e vivências de gestão participativa. Este trabalho não se esgota e abre caminho para que novos se desenvolvam, ou até o aprofundem,

propondo como sugestão que tais estudos concentrem-se não só em quem faz a administração burocrática, mas quem vivencia, e, permanece longe dos holofotes administrativos.

REFERÊNCIAS

ARNSTEIN, Sherry R. A ladder of citizen participation. **Journal of the American Planning Association**. 85, n. 1, p. 24-34, 2019.

BRASIL. **Lei Complementar Federal** n. 101 de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 07 mai. 2021.

BRASIL. Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004. Promulga a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT sobre povos indígenas e tribais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm. Acesso em: 27 mai. 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.257**, de 11 de junho de 2001. Estatuto da Cidade. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm> Acesso em 10 mai.2021.

GONÇALVES, Carlos Walter Porto. *Amazônia, Amazônia*. São Paulo: Contexto, 2001.

MELO, E. C. P. de., OLIVEIRA, W. A. De. Ribeirinhos e a concepção de propriedade coletiva da terra. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/311140/ribeirinhos-e-a-concepcao-de-propriedade-coletiva-da-terra>. Acesso de 25 de junho de 2021.

MOURA, Emerson Affonso da Costa; RIBEIRO, Jamir Calili. Direitos fundamentais sociais, orçamento público e reserva do possível: o dever de progressividade nos gastos públicos. **Revista de Direito Brasileira**, v. 16, n. 7, p. 225-241, 1 abr. 2017.

PAIVA, F. J. de. **Gestão Participativa**: impactos sobre a produtividade organizacional, 1. ed., Curitiba: Appris, 2016.

SILVA, L.M. **Contabilidade governamental: um enfoque administrativo**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano; LEMOS, Rubin. O orçamento público como instrumento de concretização da dignidade da pessoa humana. **Revista Jurídica da Presidência**, v. 22, n. 126, p. 88-112, 2020.

VAN DETH, Jan W. What is political participation?. In: Oxford Research Encyclopedia of Politics. 2016.

WLOCH, Fabrício. **O Princípio Constitucional da Eficiência da Administração Pública Brasileira e a Avaliação de Desempenho dos Seus Servidores**. (Dissertação de mestrado). Universidade do Vale do Itajaí –UNIVALI, Centro de Ciências Jurídicas, Políticas e Sociais – CEJURPS. Itajaí, SC: 2006.