

FACULDADE LATINO-AMERICANA DE CIÊNCIAS SOCIAIS
FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

CARLOS EDUARDO DUTRA DE AGUIAR

PARTICIPAÇÃO POPULAR E DESENVOLVIMENTO: a experiência de orçamento participativo no governo do Maranhão

São Luís
2023

CARLOS EDUARDO DUTRA DE AGUIAR

PARTICIPAÇÃO POPULAR E DESENVOLVIMENTO: a experiência de orçamento participativo no governo do Maranhão

Dissertação apresentada ao curso Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais e Fundação Perseu Abramo, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Homero Chiaraba

São Luís
2023

Ficha Catalográfica

DUTRA, Carlos Eduardo Aguiar de.

PARTICIPAÇÃO POPULAR E DESENVOLVIMENTO: a experiência de orçamento participativo no governo do Maranhão / Carlos Eduardo Dutra de Aguiar. - 2023.

110 f.:I.

Orientador(a): Homero Chiaraba

Dissertação (Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas), Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, Fundação Perseu Abramo, Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas, ano. 2023

1.Democracia. 2. Desenvolvimento. 3. Liberdade 4. Orçamento participativo. III. Título

CARLOS EDUARDO DUTRA DE AGUIAR

**PARTICIPAÇÃO POPULAR E
DESENVOLVIMENTO:** a experiência de
orçamento participativo no governo do
Maranhão

Dissertação apresentada ao curso Maestría
Estado, Gobierno y Políticas Públicas da
Faculdade Latino-Americana de Ciências
Sociais e Fundação Perseu Abramo, como
parte dos requisitos necessários à obtenção do
título de Magíster en Estado, Gobierno y
Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Homero Chiaraba

Aprovada em: 26/04/2023

Homero Chiaraba
Dr. em Direito/ UFBA

Ana Luíza Matos de Oliveira
Dra. em Desenvolvimento Econômico/ UNICAMP

Lauricio Alves Carvalho Pedrosa
Dr. em Direito/ UFBA

Dedico este trabalho à minha mãe, Maria Dutra de Aguiar (In Memoriam) por ter fortalecido em mim, o espírito crítico e amor à cultura da minha terra (Maranhão), atitude que ainda hoje consubstancia a minha busca por conhecimento e justiça.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos amigos da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e Participação Popular, Rogério Ferreira Oliveira, Supervisor de Mobilização, Formação e Cidadania, Pedro Leonardo Aguiar Tavares, Assessor Espacial, José Almeida Costa Filho, Supervisor de Organização do Orçamento Participativo, Clélia Renata Serão Silva, Supervisora de Acompanhamento do Processo de Orçamento Participativo, Gilvan Alves, Superintendente de Orçamento Participativo, Elen Barbosa Mateus, Superintendente de Participação Digital, e Creuzamar de Pinho, Secretária Adjunta de Direitos Humanos e Participação Popular, por compartilharem conhecimento e experiência com os processos de participação popular no governo do Estado do Maranhão, contribuindo significativamente para realização desta pesquisa.

“A democracia [...], é indispensável porque só por meio dela, no exercício de seus direitos, pode o proletariado chegar à consciência de seus interesses de classe e de suas tarefas históricas”. (Rosa Luxemburgo

RESUMO

O orçamento participativo é a materialização da importância das liberdades políticas para o desenvolvimento humano, contrariando a visão clássica que se fundamenta a partir do aumento do PIB e da renda para determinar tal condição. Nessa perspectiva, o desenvolvimento não pode ser medido somente por esses elementos, mas também pela capacidade dos atores sociais de participarem ativamente da vida política. A literatura especializada sobre o assunto evidencia que o orçamento participativo é um mecanismo poderoso e uma inovação na gestão pública, representando um exemplo de sucesso no aprofundamento da democracia brasileira, já que à medida que a sociedade participa na definição das prioridades dos gastos, torna as políticas públicas mais assertivas. Embora tenha ocorrido esses avanços, o Estado do Maranhão, dominado durante 5 décadas pela chamada oligarquia Sarney, apresentou conforme os dados do censo de 2010 e evolução sistematizada no Radar IDHM de 2013, que mais da metade dos seus 217 municípios estavam com baixo IDHM. No entanto, a partir do governo de Flávio Dino, em 2015, adotou-se o orçamento participativo como o principal instrumento de relação política entre governo e sociedade no Estado do Maranhão e, além disso, entre os anos de 2015 a 2018, houve uma significativa melhora no IDH. Diante desse contexto, a presente pesquisa tem como objetivo investigar as políticas desenvolvidas a partir do orçamento participativo que podem ter impactado no IDH entre os anos de 2015 e 2018. A metodologia utilizará como base de dados as propostas eleitas pelas organizações da sociedade civil, as devolutivas do governo do Estado do Maranhão e a evolução do IDHM no período em questão. A análise se concentrará nas práticas políticas que fortaleceram a cultura da participação e a formulação de políticas públicas a partir do território, tendo a participação popular como um princípio para o desenvolvimento humano. Com isso, espera-se contribuir para uma melhor compreensão desse período de adoção de práticas políticas que valorizaram a participação popular como um princípio democrático fundamental para o desenvolvimento humano, especialmente no contexto do Estado do Maranhão.

Palavras-Chaves: democracia; desenvolvimento; liberdade; orçamento participativo.

ABSTRACT

The participatory budget is the materialization of the importance of political freedoms for human development, contrary to the classical view that is based on the increase in GDP and income to determine such condition. From this perspective, development cannot be measured only by these elements, but also by the capacity of social actors to actively participate in political life. The specialized literature on the subject shows that participatory budgeting is a powerful mechanism and an innovation in public management, representing a successful example in the deepening of Brazilian democracy, since as the society participates in defining spending priorities, it makes public policies more assertive. Although these advances have occurred, the State of Maranhão, dominated for 5 decades by the so-called Sarney oligarchy, presented according to the 2010 census data and systematized evolution in the HDMI Radar of 2013, that more than half of its 217 municipalities were with low HDMI. However, since the government of Flávio Dino, in 2015, the participatory budget was adopted as the main instrument of political relations between government and society in the State of Maranhão and, moreover, between the years 2015 and 2018, there was a significant improvement in the HDI. Given this context, the present research aims to investigate the policies developed from the participatory budget that may have impacted the HDI between the years 2015 and 2018. The methodology will use as a database the proposals elected by civil society organizations, the feedback from the Maranhão State government, and the evolution of the HDI in the period in question. The analysis will focus on the political practices that have strengthened the culture of participation and the formulation of public policies from the territory, having popular participation as a principle for human development. With this, it is hoped to contribute to a better understanding of this period of adoption of political practices that valued popular participation as a fundamental democratic principle for human development, especially in the context of the State of Maranhão.

Keywords: democracy; development; freedom; participatory budgeting.

LISTA DE SIGLAS

COP	– Comissão Permanente do Orçamento Participativo
IBGE	– Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	– Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	– Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IDHM-E	– Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Educação
IDHM-L	– Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Longevidade
IDHM-R	– Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Renda
IMESC	– Instituto Maranhense Estudos Socioeconômico e Cartográficos
LOA	– Lei Orçamentária Annual
LDO	– Lei Diretrizes Orçamentária
OP	– Orçamento Participativo
PPA	– Plano Plurianual
PC do B	– Partido Comunista do Brasil
PIB	– Produto Interno Bruto
PC do B	– Partido Comunista do Brasil
PDT	– Partido Democrático Trabalhista
PP	– Partido Progressista
PPS	– Partido Popular Socialista
PROS	– Partido Republicano da Ordem Social
PSB	– Partido Socialista Brasileiro
PSDB	– Partido da Social Democracia Brasileira
PTC	– Partido Trabalhista Cristão
SAPP	– Secretaria Adjunta de Participação Popular
SAPIDH	– Secretaria Adjunta de Promoção do IDH
SEDIHPOP	– Secretaria Estadual de Direitos Humanos e Participação Popular
SEDUC	– Secretaria de Estado de Educação
SEPLAN	– Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento
SD	– Solidariedade
SNIS	– Sistema Nacional de Informação Sobre Saneamento
UFs	– Unidades Federativas

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Experiências de Orçamento Participativo de 1989 a 2004	48
Tabela 2 – Divisão territorial do Maranhão	51
Tabela 3 - OP de 2015 a 2018 – Relação de participantes	55
Tabela 4 – Propostas escolhidas no OP de 2015	58
Tabela 5 – Propostas escolhidas no OP de 2016	59
Tabela 6 – Propostas escolhidas no OP de 2017	60
Tabela 7 – Propostas escolhidas no OP de 2018	61
Tabela 8 – IDHM do Maranhão entre os anos de 2010 e 2018.....	64
Tabela 9 – Resultados do IDHM-E, IDHM-L e IDHM-R.....	65
Tabela 10 – Resultados do IDHM-E, IDHM-L e IDHM-R desagregados por sexo nas UFs (2017)	67
Tabela 11 – Distribuição das 308 sub ações e suas respectivas áreas	70
Tabela 12 – Propostas de OP e evolução dos indicadores	74

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	DEMOCRACIA E DESENVOLVIMENTO	19
2.1	Definição e conceito de democracia	21
2.2	O desenvolvimento para além da liberdade econômica	31
2.3	Desenvolvimento e participação	35
3	A EXPERIÊNCIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO MARANHÃO	41
3.1	Orçamento participativo: definições e conceitos	41
3.2	Estudos sobre o orçamento participativo no Brasil	45
3.3	A implantação do orçamento participativo no Maranhão	50
3.4	Divisão territorial e regional do Maranhão	52
3.5	Escutas territoriais	54
3.6	Votação das propostas	56
3.7	As devolutivas	57
3.8	Comissão Permanente do Orçamento Participativo	61
3.9	Fórum Territorial do Orçamento Participativo	62
4	A EVOLUÇÃO DO IDHM E AS CONTRIBUIÇÕES DO OP	63
4.1	A contribuição à participação popular para o desenvolvimento	74
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	76
	REFERÊNCIAS	80
	ANEXOS	84

1 INTRODUÇÃO

Ao tratarmos do Orçamento Participativo, é inevitável mencionarmos os conceitos de participação e democracia. A interpretação da participação popular tem sido diversa para diferentes atores sociais, podendo ser utilizada tanto para corroborar quanto para negar a ideia de que a participação popular é fundamental para o desenvolvimento humano. É importante salientar que a participação popular é um direito fundamental dos cidadãos em uma sociedade democrática e pode contribuir significativamente para uma gestão pública mais eficiente e transparente, além de promover o engajamento da sociedade nas decisões que afetam suas vidas.

No Brasil, as “*Diretas Já*” marcaram fortemente o processo de redemocratização do país e com o advento da constituição de 1988, a participação popular foi consagrada como direito nas instâncias de decisão e acompanhamento da gestão pública. Segundo Avritzer (2013, p. 11), houve um forte avanço da participação no Brasil a partir da Assembleia Nacional Constituinte, permitiu a proposição de emendas populares, desencadeando campanhas para a obtenção de assinaturas para diversas propostas de políticas públicas. Essas propostas foram levadas por diversas organizações da sociedade civil, como os movimentos de saúde, reforma urbana, além do Movimento dos Sem Terra e Central Única dos Trabalhadores.

Ainda Segundo Avritzer (2013, p. 13), o período inicial da redemocratização no Brasil foi responsável pelo surgimento de diversas iniciativas participativas nos anos 1990. Durante esse período, foram criados planos diretores municipais, realizadas conferências nacionais e houve um significativo aumento das experiências de Orçamento Participativo. Esse crescimento se deveu à ampla participação da sociedade, que conferiu maior visibilidade e capacidade às administrações municipais na execução de obras públicas demandadas pela população. Os estudos apontam o ano de 2004 como referência para a ascensão e diminuição dessas experiências no Brasil. Dentre as causas para esse fenômeno, podemos apontar a diminuição do número de capitais, a competição com as obras não provenientes do Orçamento Participativo e a redução dos recursos destinados à realização de obras na maioria das cidades.

Tratando-se mais especificamente do Maranhão, podemos dizer que houve poucas experiências de OP, no âmbito municipal tivemos em São Luís (1997) e Imperatriz (2001), no entanto, a pesquisa sobre a desenvolvimento e participação popular, deve-se ao fato do Estado ter sido governado durante 5 décadas pelo mesmo grupo político e, que teve o ciclo quebrado

em 2006, com a eleição de Jackson Lago e com a eleição Flávio Dino em 2014. Ambos foram eleitos com a promessa de mudar o quadro de décadas de pobreza e miséria gerada pela oligarquia. No caso de Jackson Lago, não permaneceu até o fim do mandato devido à judicialização do processo, já Flávio Dino, concluiu a primeira gestão e foi reeleito para um segundo mandato que se encerrou em 2022.

Esse cenário da política maranhense nos leva a refletir sobre a relação entre as mudanças políticas não apenas no Brasil, mas em outros países democráticos. Essas reflexões não representam nenhuma novidade na história da democracia, pois na Grécia antiga, alguns indivíduos viam a democracia com desconfiança e a classificavam como uma forma corrupta de governo, argumentando que o povo não estaria apto a determinar o que é melhor para a cidade e que somente os mais preparados seriam capazes de governar. No século XXI, a democracia ainda é vista como o governo do povo. No entanto, muitas contradições permanecem, o que leva a questionar se é possível alcançar o desenvolvimento humano pleno além do crescimento econômico, garantindo as liberdades econômicas e políticas para os indivíduos, sem a presença de um sistema democrático. Essa é uma questão complexa e amplamente debatida, especialmente diante das contradições políticas e econômicas que enfrentamos nas sociedades democráticas contemporâneas.

Tratando-se do Maranhão, é importante considerar o longo período de dominação oligárquica que o estado vivenciou no passado recente. O termo "oligarquia"¹ conforme definido por Bobbio (1995, p. 835), refere-se a um governo exercido por poucos, mas também pode assumir um sentido mais específico e eticamente negativo, caracterizando um governo dos ricos. Essa prática política foi estabelecida no Brasil e, no Maranhão, como ressaltado por Reis (2013, p. 49-50), sua origem remonta aos anos 1850 e 1860, período em que os protagonistas políticos e suas trajetórias começaram a se consolidar.

A oligarquia Sarney, que governou o Maranhão por muitos anos, tentou se diferenciar do governo de Vitorino Freire, que o antecedeu (1964), caracterizando-o como

¹ De acordo com Bobbio (1992, p. 834), a oligarquia pode ser entendida como um termo com significado valorativo imediatamente perceptível. Quando se afirma que um governo é oligárquico, significa que ele é nocivo e é chamado assim porque há uma vontade de condená-lo. No entanto, seu significado descritivo não é tão inequívoco quanto o de outros termos da mesma família, como monarquia e democracia, que designam tipos específicos de instituições. Ao contrário, oligarquia não se refere tanto a uma instituição específica, mas sim ao fato simples de que o poder supremo está nas mãos de um pequeno grupo de pessoas, geralmente ligadas entre si por laços de sangue, interesse ou outros, que desfrutam de privilégios especiais e utilizam todos os meios disponíveis para manter seu poder.

"governo do atraso"². Através da construção discursiva do "Maranhão Novo" no governo de José Sarney e "Novo Tempo" na gestão de Roseana Sarney, a oligarquia transmitiu a ideia de que modernizaria a economia do Estado e estabeleceria um novo paradigma de desenvolvimento³. Como podemos constatar através dos fatos históricos e dos dados que serão apresentados nesta pesquisa, após cinco décadas de controle oligárquico, o resultado não foi um estado altamente desenvolvido, mas sim aumento da pobreza e da injustiça social, conforme apontam os indicadores do IBGE. Em 1996, por exemplo, a taxa de mortalidade infantil era de 65,9% e o analfabetismo atingia 68,88%, além da grande concentração de terras, que ocasionou muitos conflitos agrários⁴.

Em 2014, Flávio Dino venceu a oligarquia nas eleições para governador do Estado do Maranhão, prometendo combater as desigualdades sociais e fortalecer a participação popular como meio para o desenvolvimento do Estado. Para cumprir essa promessa, Dino criou a Secretaria de Direitos Humanos e Participação Popular (SEDIHPOP) e as adjuntas de Participação Popular (SAPP) e Promoção do IDH (SAPID). A SEDIHPOP, em parceria com a Secretaria de Planejamento (SEPLAN), implementou o orçamento participativo, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Plano Plurianual (PPA) participativos, na perspectiva de promoção de uma gestão pública mais transparente e participativa, que dá voz aos cidadãos e fortaleça a democracia no Estado do Maranhão.

Para início do processo, foram realizadas audiências públicas, conhecidas como "Escutas Territoriais", seguindo a metodologia dos Territórios da Cidadania do Governo Federal. Essa estratégia de desenvolvimento sustentável tinha como objetivo a garantia de direitos e a promoção do desenvolvimento econômico, a partir da universalização dos direitos básicos para garantir a cidadania. A partir dessas audiências, foram selecionadas propostas para serem submetidas à apreciação pública na Plataforma Digital de Participação Popular, e as propostas mais votadas foram incorporadas à Lei Orçamentária Anual (LOA) do referido ano.

² Trata-se do governo de Vitorino Freire, político que chefiou a oligarquia durante 20 anos (1946/ 1965). Do seu grupo fazia parte José Sarney², que até então, não era a grande liderança, mas que ascendeu com os militares, a partir do golpe militar de 1964, sendo candidato a governador do Estado em 1965 com a proposta de construção de um "Maranhão Novo".

³ "O "Maranhão Novo" representaria "a "morte" do passado (vitorinista), a "morte da pobreza", que devem ser "sepultados" para dar lugar a um novo espetáculo no teatro político maranhense, o espetáculo da modernidade" (COSTA, 1997, p. 6).

⁴ Dados da Comissão Pastoral da Terra, indicam nesse período a gravidade dos conflitos agrários no Maranhão. A partir dos Registro da Federação dos Trabalhadores da Agricultura do Maranhão – FETAEMA, no ano de 1999, houve 58 ameaças de morte, 356 despejos judiciais, 43 prisões e 8 assassinatos, envolvendo 3.947 famílias maranhenses distribuídas em 39 municípios.

As propostas eleitas nas “Escutas Territoriais”, foram em sua maioria nas áreas de saúde, educação, saneamento básico, infraestrutura e embora em menor número houve também propostas voltadas para geração de emprego e renda. Essas áreas coincidem com as dimensões do IDH⁵ que é constituído por três pilares: saúde, educação e renda.

Além disso, corroboram com essas iniciativas, os dados do “*Radar IDHM: evolução do IDHM e de seus índices componentes no período de 2012 a 2017*”, publicado pelo IPEA, que aponta o Maranhão como um dos Estados que tiveram maior variação entre os anos de 2012 e 2017. Na educação, o IDEB Ensino Médio subiu de 2,8 para 3,4 entre os anos de 2013 e 2017, na Saúde, houve redução na mortalidade infantil durante 5 anos consecutivos entre os anos de 2015 e 2019. Houve também a ampliação das transferências de renda, através do fortalecimento da agricultura familiar e da infraestrutura para escoamento da produção.

Diante do exposto iremos nesta pesquisa a partir da realidade apresentada por esses dados, fazer o levantamento das políticas desenvolvidas a partir do orçamento participativo que podem ter impactado no IDH entre os anos de 2015 e 2018. A pesquisa não conseguirá delimitar todas as categorias e variáveis que determinaram desenvolvimento do Maranhão nesse período, no entanto, é preciso verificar se as propostas da população foram atendidas e qual a relação entre o impacto na saúde, educação, saneamento básico e infraestrutura, que concentram as principais reivindicações da sociedade e áreas que compõe o IDHM.

Para corroborar com o estudo da questão apresentada, a partir do capítulo segundo, trabalharemos com os conceitos e as relações entre democracia e desenvolvimento, sobretudo a participação popular como elemento fundamental para redução das desigualdades e estabelecimento de modelo que ultrapasse a ideia clássica de desenvolvimento como “crescimento econômico” e que considere a participação dos cidadãos nos assuntos da

As propostas eleitas nas “Escutas Territoriais”, foram em sua maioria nas áreas de saúde, educação, saneamento básico, infraestrutura e embora em menor número houve também propostas

⁵ Uma vida longa e saudável (saúde) é medida pela expectativa de vida; O acesso ao conhecimento (educação) é medido por: 1. média de anos de educação de adultos, que é o número médio de anos de educação recebidos durante a vida por pessoas a partir de 25 anos; e, 2. a expectativa de anos de escolaridade para crianças na idade de iniciar a vida escolar, que é o número total de anos de escolaridade que uma criança na idade de iniciar a vida escolar pode esperar receber se os padrões prevaletentes de taxas de matrículas específicas por idade permanecerem os mesmos durante a vida da criança; E o padrão de vida (renda) é medido pela Renda Nacional Bruta (RNB) per capita expressa em poder de paridade de compra (PPP) constante, em dólar, tendo 2005 como ano de referência (PNUD. 2023).

voltadas para geração de emprego e renda. Essas áreas coincidem com as dimensões do IDH⁶ que é constituído por três pilares: saúde, educação e renda.

Além disso, corroboram com essas iniciativas, os dados do “*Radar IDHM: evolução do IDHM e de seus índices componentes no período de 2012 a 2017*”, publicado pelo IPEA, que aponta o Maranhão como um dos Estados que tiveram maior variação entre os anos de 2012 e 2017. Na educação, o IDEB Ensino Médio subiu de 2,8 para 3,4 entre os anos de 2013 e 2017, na Saúde, houve redução na mortalidade infantil durante 5 anos consecutivos entre os anos de 2015 e 2019. Houve também a ampliação das transferências de renda, através do fortalecimento da agricultura familiar e da infraestrutura para escoamento da produção.

Diante do exposto iremos nesta pesquisa a partir da realidade apresentada por esses dados, fazer o levantamento das políticas desenvolvidas a partir do orçamento participativo que podem ter impactado no IDH entre os anos de 2015 e 2018. A pesquisa não conseguirá delimitar todas as categorias e variáveis que determinaram desenvolvimento do Maranhão nesse período, no entanto, é preciso verificar se as propostas da população foram atendidas e qual a relação entre o impacto na saúde, educação, saneamento básico e infraestrutura, que concentram as principais reivindicações da sociedade e áreas que compõe o IDHM.

Para corroborar com o estudo da questão apresentada, a partir do capítulo segundo, trabalharemos com os conceitos e as relações entre democracia e desenvolvimento, sobretudo a participação popular como elemento fundamental para redução das desigualdades e estabelecimento de modelo que ultrapasse a ideia clássica de desenvolvimento como “crescimento econômico” e que considere a participação dos cidadãos nos assuntos da administração pública uma condição necessária para realização dessa ideia. Para isso, usaremos como a principal referência o conceito de desenvolvimento como liberdade do indiano Amartya Sen que apresenta cinco formas de liberdades instrumentais que são: liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora. Embora Sen apresente cinco liberdades, nesta pesquisa aprofundaremos o debate sobre as liberdades políticas e a democracia como a forma que possibilita realização dessas liberdades e não somente as liberdades econômicas, como determina a visão do liberalismo clássico.

No terceiro capítulo deste trabalho, abordaremos os conceitos do Orçamento Participativo (OP), onde apresentaremos o orçamento público como um instrumento que

⁶ Uma vida longa e saudável (saúde) é medida pela expectativa de vida; O acesso ao conhecimento (educação) é medido por: 1. média de anos de educação de adultos, que é o número médio de anos de educação recebidos durante a vida por pessoas a partir de 25 anos; e, 2. a expectativa de anos de escolaridade para crianças na idade de iniciar a vida escolar, que é o número total de anos de escolaridade que uma criança na idade de iniciar a vida escolar pode esperar receber se os padrões prevaletentes de taxas de matrículas específicas por idade permanecerem os mesmos durante a vida da criança; E o padrão de vida (renda) é medido pela Renda Nacional Bruta (RNB) per capita expressa em poder de paridade de compra (PPP) constante, em dólar, tendo 2005 como ano de referência (PNUD. 2023).

reflete as tensões políticas na disputa pelos recursos públicos. Além disso, discorreremos sobre a institucionalização da participação política dos cidadãos através do OP, uma nova dimensão na relação entre sociedade e Estado. Também abordaremos algumas experiências no Brasil que refletem os avanços e dificuldades na implementação desse instrumento, com destaque para a experiência de OP no governo do Estado do Maranhão.

No quarto capítulo, trabalharemos com os dados do censo de 2010 e sua evolução apresentada nos Relatórios Radar IDHM de 2012 a 2017, juntamente com as propostas de OP entre os anos de 2015 e 2018. Neste capítulo, confrontaremos os dados que apontam uma evolução nas três dimensões do IDHM (Educação, Longevidade e Renda) do Estado do Maranhão com as demandas populares incorporadas na Lei Orçamentária Anual (LOA), com o objetivo de identificar as políticas públicas advindas do OP que podem ter contribuído para a evolução do IDHM.

2 DEMOCRACIA E DESENVOLVIMENTO

No mundo atual, um dos debates mais relevantes é sobre a relação entre democracia e desenvolvimento humano. A teoria clássica geralmente associa o desenvolvimento ao crescimento do PIB e ao consumo através do crescimento da renda, além das teorias que posicionam a democracia como desfavorável ou como o ambiente mais adequado para o desenvolvimento. Nesse debate, existem três correntes que argumentam a favor ou contra a democracia como uma força positiva para o desenvolvimento.

A primeira corrente defende que a democracia é um elemento essencial para o conceito de desenvolvimento, com o objetivo de promover a própria democracia. A segunda corrente argumenta que a democracia possui um caráter instrumental, que se materializa através da participação política da sociedade. Já a terceira corrente caracteriza a democracia como um problema para o desenvolvimento, alegando que os governos enfrentam dificuldades para definir sua atuação nesse contexto.

Analisando a experiência do Estado do Maranhão, que historicamente tem sido governado por grupos oligárquicos que utilizam o desenvolvimento como um recurso retórico, mas na prática contribuem para o aumento da concentração de riqueza e, conseqüentemente, para o aumento das desigualdades sociais, é possível identificar alguns aspectos que corroboram com a defesa da democracia como o ambiente mais favorável ao desenvolvimento humano.

Recentemente, houve uma breve ruptura no domínio da chamada oligarquia Sarney, com o governo de Jackson Lago (2007). Durante esse período, ocorreu o fortalecimento da participação popular, com a utilização de consultas populares para o Plano Plurianual, estudos técnicos com o intuito de promover o desenvolvimento regional, inserção de reivindicações históricas dos movimentos sociais, a reativação dos conselhos estaduais e criação de novos, a realização de conferências estaduais, a criação do Sistema Integrado de Educação Pública (SIEPE) e a criação das secretarias dos direitos humanos, mulher, igualdade racial e juventude. Essas medidas demonstram como a participação popular e a valorização dos direitos humanos são essenciais para o desenvolvimento humano e a promoção da democracia.

É importante destacar que durante o governo de Jackson Lago no Maranhão, houve um leve crescimento no PIB, apresentando um resultado acima da média brasileira e nordestina, além de outros aspectos positivos, como o crescimento da construção civil por meio dos investimentos públicos em programas habitacionais, investimentos privados em

infraestrutura e expansão do crédito imobiliário. Também houve o fortalecimento da agricultura familiar por meio de financiamentos aos produtores e extrativistas, assim como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF. Além disso, houve uma elevação continuada dos indicadores sanitários para a erradicação da febre aftosa e uma forte aceleração na criação de empregos formais (MARANHÃO, 2008). No entanto, é possível que esse breve período de incentivo à participação popular tenha contribuído para a elevação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) apresentado no relatório de 2010, que atingiu 0,639.

O contexto político no Maranhão mudou após a cassação de Jackson Lago e o retorno do controle do Estado às mãos da oligarquia, com a recondução de Roseana Sarney em 2009 e a reeleição para mais quatro anos de mandato em 2010. Em 2011, o PIB do Maranhão era de 52,1 bilhões, saltando para 58,8 bilhões em 2012, levando o estado para a quarta posição na economia do Nordeste e a 16ª posição no país. Esses números revelam uma contradição persistente na história do Maranhão, onde, mesmo com o saldo positivo, o Estado ocupava apenas a 26ª posição no Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), ficando à frente somente do Estado de Alagoas.

Essa contradição entre o crescimento econômico e a falta de avanços significativos no Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) no Maranhão fica ainda mais evidente quando analisamos os dados do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, divulgado em 2013 pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). O indicador de renda do estado, por exemplo, apresentou um IDHM de apenas 0,612, o que representa a última posição no ranking desde a criação do índice.

Além disso, dos 100 municípios brasileiros com o menor IDHM, 23 estavam no Estado do Maranhão. Nenhum dos 200 municípios com o melhor IDH era do Estado, e dos 217 municípios maranhenses, 140 possuem IDH baixo. Outro dado preocupante é que, mesmo com a redução para 6% da extrema pobreza no país, pobreza no estado do Maranhão esse número ultrapassa os 20%, ou seja, um a cada cinco maranhenses sobrevivia com menos de US\$ 1,90 por dia.

Esses números demonstram que, apesar do aparente crescimento econômico, o Maranhão ainda enfrenta grandes desafios em relação ao desenvolvimento humano e à redução das desigualdades sociais. É preciso implementar políticas públicas que promovam a igualdade social e a participação democrática da sociedade para que o estado possa avançar em direção a um desenvolvimento mais justo e sustentável.

Seguindo as mudanças políticas no Estado, em 2014, candidato da oligarquia ao governo do Estado, Lobão Filho, perdeu para Flavio Dino, que colocou em seu plano de governo, a promoção do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) como forma de combater às desigualdades, assim como, a participação popular seria uma das condições necessárias para um sólido desenvolvimento do Estado. Depois de eleito, o orçamento participativo se tornou o mais efetivo instrumento de relação entre o governo e a sociedade, fato este que se materializa nas mudanças substanciais ocorridas no período de 2015 a 2018, sobretudo nos indicadores relativos à saúde e educação, destacando-se a confluência dessas dimensões do IDHM, como as propostas da sociedade civil organizada que foram incorporadas ao orçamento público do referido período.

Os dados referentes aos governos de Roseana Sarney, Jackson Lago e Flavio Dino apresentam dois aspectos que caracterizam bem a experiência do Maranhão e evidenciam a importância da democracia para o desenvolvimento humano. Durante a gestão dos governos considerados oligárquicos, a participação política não era uma prioridade, e pouco foi feito para combater as desigualdades sociais e a concentração de riqueza.

Por outro lado, nos governos iniciados com Jackson Lago em 2007 e depois com Flavio Dino em 2015, houve fortes indícios de que a participação política contribuiu diretamente para o desenvolvimento humano. Esses dados reforçam a ideia de que os regimes democráticos oferecem um ambiente favorável para a implementação de mudanças significativas, a partir das liberdades fundamentais e dos mecanismos de participação que as democracias proporcionam.

2.1 Definição e conceito de democracia

Definir democracia é uma tarefa complexa, especialmente se partirmos do clichê histórico de que se trata do "governo do povo" (demos = povo, kratein = governo). No entanto, uma análise mais aprofundada revela diversas interpretações e usos do conceito que, embora pareçam estranhos à primeira vista, estão presentes desde o seu surgimento.

A democracia sempre foi questionada ao longo da história, desde a participação direta na antiguidade, das ideias liberais na modernidade e o crescimento das ideias autoritárias na contemporaneidade, não apenas no Brasil, mas em todo o mundo. Na concepção clássica, questionava-se se a democracia era a melhor forma de governo dentre todas as opções. Na atualidade, ainda se faz necessária uma defesa mais robusta do modelo democrático, uma vez que o modelo liberal, embora enfatize a liberdade, prioriza as

liberdades econômicas em detrimento das demais, especialmente as liberdades políticas. A participação do cidadão muitas vezes é vista apenas como uma relação de representados e seus representantes eleitos pelo voto. Esse modelo tem revelado profundas contradições e a população tem exigido cada vez mais o direito de participar das decisões governamentais.

É importante ressaltarmos esse aspecto da relação democracia e a participação, sendo que, a participação é um termo comum da ciência política que designa inúmeras atividades como o voto ou até a participação em uma manifestação. Nesse sentido, o princípio da participação é tão antigo quanto à democracia. Nos séculos XVII e XVIII o conceito de participação esteve associado em certa medida à ideia de igualdade dos indivíduos diante do poder. Esse posicionamento foi defendido por pensadores como Thomas Hobbes, John Locke e Montesquieu que corroboraram com a ideia de representatividade na democracia⁷.

Além disso, na contramão dessa ideia estava Jean-Jacques Rousseau⁸ que não acreditava na representação como respostas às necessidades humanas. Para Rousseau (2007, p. 42) o que deve haver não é uma representação, mas a “vontade geral” a qual não pode ser representada, pois a soberania é um coletivo e não uma vontade alheia. “O poder pode perfeitamente ser transmitido, mas a vontade não”.

Essa querela entre a representação e participação direta na democracia não é uma invenção dos modernos, por isso, para entender a democracia e seus conflitos, inicialmente, temos que compreender o seu desenrolar histórico, portanto, faz-se necessário revisitar

⁷ Os séculos XVII e XVIII o conceito de participação esteve associado em certa medida a ideia de igualdade dos indivíduos diante do poder. quatro autores são relevantes nesse aspecto, Thomas Hobbes, John Locke, Montesquieu e Jean-Jacques Rousseau. Em Hobbes, no estado de natureza alguns homens são fortes ou mais inteligente que outros, nisso todos tem direito a tudo, além disso, o que há na natureza é escasso, por isso, haveria uma constante guerra de todos contra todos, no entanto, teria também o desejo de acabar com a guerra, sendo assim, os homens fariam um contrato social para evitá-la. A paz só era possível se os homens se submetessem a um tipo de poder absoluto e centralizado. Nessa perspectiva, a igreja e o Estado formavam um corpo – o Leviatã simbolizando o Estado absoluto, uma autoridade inquestionável. Já John Locke contribui para democracia tratando dos conceitos de liberdade, leis e propriedade, fundamentais para o processo de constituição da sociedade liberal burguesa em contraposição a sociedade feudal. Foi no Estado moderno que Locke encontrou a sustentação para os direitos que garantiam a posse de bens à propriedade. O Estado é quem garantia a acumulação de propriedades fruto do trabalho. No pensamento de Locke o Estado deve preservar os direitos naturais dos danos que podem ser causados por outros. Para essa preservação o homem renunciou a liberdade natural para se organizar numa sociedade política. A aceitação desse princípio para o funcionamento do Estado moderno, o princípio da maioria que é diferente da vontade de todos, a maioria nesse caso se refere aos proprietários. Além disso, Locke enfatiza a função das leis que, devem ser criadas para garantir o contrato a fim de garanti o interesse geral. As leis são elaboradas pelos representantes eleitos pelo povo. Montesquieu ressaltou que igualdade democrática tem que ser amparada pela lei. Para este autor para que o sistema político funcione é necessário a existência de controle externo. A solução é criação de regras que limitem o poder, crie divisão administrativa de poderes legislativo, executivo e judiciário. Por fim, Rousseau dispensa a representação em detrimento da participação direta, da vontade geral que visa o bem comum para todos, diferentemente da maioria, que atinge apenas uma parte da sociedade.

⁸ “Afirmo, portanto, que a soberania, não sendo senão o exercício da vontade geral, nunca pode alienar-se e que o soberano, que não é senão um ser coletivo, só pode ser representado por ele mesmo” (ROUSSEAU, 2007, p. 42).

algumas ideias e tradições que se estabeleceram na Grécia antiga, que ainda suscitam o debate sobre a sua constituição, embora pareça que há ruptura com modelo antigo e dos modernos, assim como uma romantização da ideia de democracia direta que se apresenta como superior a democracia representativa.

Não é possível procurar na democracia antiga a marca de uma verdade filosófica eterna e, portanto, defender a ideia da superioridade – se quisermos empregar esses termos – dos “antigos” sobre os “modernos”. Mas em vez de privilegiar, como se tende a fazer hoje, a ideia de uma ruptura radical entre tradição e a modernidade, gostaríamos de mostrar que, desde seu princípio, o pensamento grego moldou a matriz de um regime de governo cujos axiomas básicos e princípios diretores políticos conservou, no transcurso dos séculos e até hoje, não obstante suas diversas evoluções (GOYARD-FABRE, 2003, p. 12 - 13).

A democracia preserva essa condição percebida por muitos que fizeram uma espécie de arqueologia ao revisitar a experiência grega na perspectiva de compreensão das suas contradições, constatando que ela traz uma marca de nascença – a ambiguidade que segundo Goyard-Fabre (2003, p. 13) “define [...] um regime que, fundado a autoridade do governo no povo, garante “a presença dos governados no exercício do poder”. Por outro lado, transporta e transpõe para a esfera política o caráter conflituoso das paixões humanas”. Aristóteles e Platão atribuíam um caráter de inferioridade à democracia em relação às outras formas de governo, pois acreditavam que o governo do povo⁹ se revelaria inexperiente e inclinados a critérios pouco racionais e, como consequência, trilhariam caminhos opostos do melhor governo para a cidade.

É fato consagrado pelos estudiosos que a democracia é uma invenção grega, que se desenvolveu com o apogeu das Cidade-Estado¹⁰, assim como a política e a filosofia, expressando o imbricamento entre homem e cidade, tanto que, o filósofo Platão na obra “*A*

⁹ Segundo Norberto Bobbio (1995, p. 319) na contemporaneidade há confluência de três grandes tradições: a teoria clássica; teoria medieval; teoria moderna. A primeira delas, a teoria clássica, que traz o debate levantado pelos Aristóteles e Platão sobre a melhor forma de governo e a categorização da democracia como a forma mais corrupta, “divulgada como aristotélica, das três formas de governo, de todos os cidadãos, ou seja, de todos aqueles que gozam de direito de cidadania, se distingue da monarquia como governo de um só, e da aristocracia, como governo de poucos” (BOBBIO, 1995, p. 319). Aristóteles embora faça crítica a democracia, mas se diferencia de Platão, para ele existe um caráter quantitativo, pois a análise das formas se estabelece pela quantidade de pessoas que participam do governo e, um caráter qualitativo, analisando se o governante governa com o intuito do bem comum ou dos interesses próprios. Na obra “*A política*” fala que existem três formas puras e três corruptas de governo. “Democracia é atribuída à forma corrupta, sendo a mesma definida como o “Governo de vantagens para o pobre” e contraposição ao “Governo de vantagens para o monarca” (tirano) e ao “Governo de vantagem para os ricos” (oligarquia). (BOBBIO, 1995, p. 320). Platão, estabelece cinco formas de governo: aristocracia; timocracia; oligarquia; Democracia e tirania (BOBBIO, 1995, p. 320). Não diferente de Aristóteles, também a caracteriza com a pior forma de governo. “Ora, a democracia surge, penso eu, quando após a vitória dos pobres, estes matam uns, expulsam outros, e partilham igualmente com os que restam o governo e as magistraturas, e esses cargos são a maior parte, tirados à sorte” (PLATÃO, 557-a. 253).

¹⁰ A Cidade-Estado era uma afirmação de uma unidade política, ordenada juridicamente. De fato, apresentava-se como o lugar ideal para florescimento da política. Historicamente, as ideias de constituição, de lei e jurisdição, ganharam com “Dracon em 621 a.C, destaque para além das tentativas ordenamento jurídico feitas anteriormente por Zaleuco em Locros 663 a.C ou por Carondas em Catânia em 630 a.C” (GOYARD-FABRE, 2003, p. 15).

República”, ao idealizar a cidade perfeita e, quem a governaria, pensou num filósofo-rei, o único com a sabedoria e experiência para governá-la.

Nesse sentido, podemos notar que no imaginário grego, é na polis que se constitui a identidade do cidadão, manifestando-se diretamente em praça pública, embora nem todos pudessem participar. Tudo isso faria parte de um “ideal”, onde a igualdade e a liberdade constituíam a essência da democracia expressa através dos seus princípios. O cidadão tinha direito à palavra (isocracia), igualdade de participação no exercício do poder (isegoria), igualdade perante a lei (isonomia), mas isso não era para todos. Embora a democracia existisse sob a máxima de governo do povo, mulheres, escravos, crianças, estrangeiros e menores de 18 anos não participavam do processo.

A ideia de democracia como “governo do povo” da tradição grega, vista à distância, altera a nossa percepção e dificulta compreensão dessas nuances da participação política do povo e nos faz pensar na exequibilidade desse modelo. Bobbio (1986) ressalta a insensatez dessa ideia que todos os cidadãos participam de todas as decisões, sobretudo nas sociedades complexas como a moderna, altamente industrializadas, nas quais a exigência de substituição ou coexistência dos modelos representativo e direto de democracia se tornou uma constante.

A questão levantada por Bobbio remete a crítica à ideia de democracia e vontade da maioria feita pelo pensamento liberal, assim como a proposta do modelo representativo como sua expressão política. Dessa crítica se abstrai que a vontade da maioria se sobrepõe à liberdade individual, além da possibilidade de que por meio dela se constituam governos autoritários.

Nesse caminho, ao desenvolver suas ideias sobre democracia direta e representatividade, o jurista e filósofo Hans Kelsen procurou distinguir entre um “governo do povo” e um “governo para o povo”. De acordo com Kelsen (2000, p. 140), o significado original da democracia, tal como foi forjado na Grécia antiga, estaria ligado à participação dos governados no governo, sendo que a liberdade seria, então, a autodeterminação política dos sujeitos. Essa é a concepção que teria sido adotada pela teoria política da civilização ocidental. Na vida política grega, a democracia significaria a participação direta ou indireta do povo no governo, ou seja, um governo democrático seria aquele que se submete às decisões da assembleia popular, seja por meio de um conjunto de indivíduos ou por um representante eleito pelo povo Kelsen, (2000, p. 141-142). Essa ideia de democracia está associada à liberdade política, pois os indivíduos não são livres quando se submetem à natureza, mas sim quando participam da criação da ordem jurídica e quando essa mesma ordem coincide com o

que eles desejam fazer. Nesse sentido, a democracia significa a identidade da ordem jurídica do Estado com a vontade dos sujeitos.

A liberdade natural é vista numa ótica mais negativa, entendida como aqueles que estavam fora da sociedade ou do Estado. Com o tempo e com a consolidação da ordem social, a liberdade se tornou política, ou seja, para ser livre, é preciso estar sob uma ordem social, e por meio dela a democracia consagra a autodeterminação do indivíduo assegurando sua participação na criação da própria ordem social. Kelsen (2000, p. 28-29) afirma que se há sociedade e Estado, deve haver regras para regulamentar as relações entre os indivíduos, que devem ser comandados, pois a liberdade está em se submeter ao regramento, e é nessa condição que a liberdade natural se transforma em liberdade social e política.

Dessa forma, a liberdade se fundamenta na ideia de igualdade, pois a autodeterminação só acontece quando indivíduos são livres. "O ideal de autodeterminação exige que a ordem social seja criada pela decisão unânime de todos os seus sujeitos e que permaneça em vigor apenas enquanto goza de aprovação de todos" Kelsen, (2003, p. 408). Esses dois princípios são fundamentais para a democracia: em primeiro lugar, a liberdade política, e em segundo lugar, a igualdade formal.

Da ideia de que somos – idealmente – iguais, pode-se deduzir que ninguém deve mandar em ninguém, mas a experiência ensina que, se quisermos ser realmente todos iguais, deveremos deixar-nos comandar. Por isso a ideologia política não renuncia a unir liberdade com igualdade. A síntese desses dois princípios é justamente a característica da democracia (KELSEN, 2000, p. 27).

Como podemos perceber a democracia para Kelsen está baseada na liberdade política e na igualdade, sustentando a ideia de democracia como governo do povo, não um governo para o povo. Um *governo do povo* pressupõe a participação popular na criação das normas que subordinam toda a sociedade. Já um *governo para o povo* seria um artifício utilizado por déspotas para justificar suas ações arbitrárias, valendo-se de máximas “para o bem comum” e “interesse público”, com o pretexto de alcançar a igualdade material.

O objetivo da democracia, segundo Kelsen, não é a eficiência do governo, promovendo a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos, traduzido na promessa da dita igualdade material, mas garantir a máxima liberdade. Por isso, Kelsen diz que, a igualdade material e não igualdade política formal, pois pode ser realizada melhor em regimes autocráticos do que em regimes democráticos. A igualdade é apenas uma formalidade para a autodeterminação dos indivíduos, necessária para que ninguém se sobreponha ao outro, remetendo a questão essencial em Kelsen, que é o princípio da maioria.

A passagem da liberdade natural para a liberdade política pressupõe que os indivíduos sejam autônomos, mas ao mesmo tempo estejam subordinados à norma jurídica da qual participam da criação. A mudança para a liberdade política acontece via princípio da maioria.

Um sujeito é politicamente livre na medida em que a sua vontade individual esteja em harmonia com a vontade “coletiva” (ou “geral”) expressa na ordem social. Tal harmonia da vontade ‘coletiva’ com a individual é garantida apenas se a ordem social for criada pelos indivíduos cuja conduta ela regula. Ordem social significa determinação da vontade do indivíduo. A liberdade política, isto é, a liberdade sob a ordem social, é a autodeterminação do indivíduo por meio da participação na criação da ordem social. A liberdade política é liberdade, e liberdade é autonomia (KELSEN, 2005, p. 408).

Existe uma harmonia entre a vontade individual e coletiva, e entre a liberdade política e autonomia do sujeito, sustentada pelo princípio da maioria simples, sendo através dela garantida a ordem social. O interessante é que nessa teoria há uma preocupação com a questão da maioria não se tornar opressora, pois se há uma maioria, há uma minoria também. Isso se refere ao fato de que dificilmente se tem maioria absoluta para aprovar ou não algo que seja importante para a sociedade e, por isso se estabelece uma espécie de contrato, que deixa intrínseco que todos são iguais. Esse contrato se refere aos direitos fundamentais garantidos a todos os indivíduos.

Embora aqui se fale de vontade individual, coletiva e em contrato, Kelsen não é um contratualista como Rousseau, considerado um dos autores da teoria clássica da participação e democracia. Rousseau defendia a existência de uma vontade geral¹¹ com o objetivo de alcançar o bem comum, diferente da vontade da maioria, pois, nem sempre o que deseja a maioria é o melhor para toda sociedade.

O princípio da maioria é fundamental no pensamento de Kelsen para o funcionamento e caracterização da democracia, pois através desse princípio que o indivíduo preserva sua liberdade, além disso, revela o conflito de interesse dos diversos indivíduos de uma sociedade e da necessidade de um ordenamento jurídico que harmonize e possibilite a convivência entre os mesmos. Esse debate nos leva a discussão sobre o caráter formal e real da democracia e, um pensador fundamental sobre a questão é Norberto Bobbio¹², para ele a

¹¹ “Cada de um de nós põe em comum sua pessoa e todo o seu poder sob a mesma direção da vontade geral e, recebemos enato corpo, cada membro como parte individual do todo” (ROUSSEAU, p. 34).

¹² Segundo Norberto Bobbio (1995, p. 319) na contemporaneidade há confluência de três grandes tradições: a teoria clássica; teoria medieval; teoria moderna. A primeira delas, a teoria clássica, que traz o debate levantado pelos Aristóteles e Platão sobre a melhor forma de governo e a categorização da democracia como a forma mais corrupta, “divulgada como aristotélica, das três formas de governo, de todos os cidadãos, ou seja, de todos aqueles que gozam de direito de cidadania, se distingue da monarquia como governo de um só, e da aristocracia, como governo de poucos” (BOBBIO, 1995, p. 319). Aristóteles embora faça crítica a democracia, mas se

democracia pode ser entendida como “um método ou um conjunto de regras de procedimento para a constituição de Governo e para a formação das decisões políticas (ou seja, das decisões que abrangem a toda a comunidade) mais do que a uma determinada ideologia” (BOBBIO, 1995, p. 326).

Bobbio caracteriza a democracia não pelos fins, mas pelas regras que se estabelece na constituição dos governos ou na tomada de decisões, diferenciando o que seja uma democracia ideal e real. Para isso, estabeleceu três condições básicas para caracterização de um regime democrático. Primeiramente, Bobbio (2002, p. 35) definiu que, em um regime democrático, as decisões são tomadas pelos indivíduos a partir do estabelecimento das regras do jogo, pois é necessário definir quais são os sujeitos que estariam aptos em nome do grupo a tomarem decisões que representam a vontade coletiva. A segunda condição é o direito ao voto¹³, trata-se desses sujeitos que, abstratamente, representariam o interesse da maioria. Essa maioria aqui não tem o mesmo peso que tem em Kelsen, para Bobbio, a maioria é apenas mais uma regra pela qual se valida o sufrágio universal, ou seja, a contabilização os votos. A terceira e última condição é a garantia dos direitos fundamentais dos indivíduos. Essas são condições básicas que asseguram os valores, direitos básicos de participação e para “que se realize esta condição, é necessário que aos chamados a decidir sejam garantidos os assim denominados direitos de liberdade” (BOBBIO, 1986, p. 38).

Bobbio, não obstante dos demais, também estabeleceu uma espécie de arqueologia da democracia e a classificou em dois tipos, – a democracia dos antigos e a democracia dos modernos. Havendo duas diferenças entre elas segundo os seus usos ao longo do tempo que seriam as seguintes: “descritivo (ou sistemático), prescritivo (ou axiológico) e histórico” Bobbio, (1987, p. 135). No sentido descritivo, para os antigos, ele se refere a

diferencia de Platão, para ele existe um caráter quantitativo, pois a análise das formas se estabelece pela quantidade de pessoas que participam do governo e, um caráter qualitativo, analisando se o governante governa com o intuito do bem comum ou dos interesses próprios. Na obra “*A política*” fala que existem três formas puras e três corruptas de governo. “Democracia é atribuída à forma corrupta, sendo a mesma definida como o “Governo de vantagens para o pobre” e contraposição ao “Governo de vantagens para o monarca” (tirano) e ao “Governo de vantagem para os ricos” (oligarquia). (BOBBIO, 1995, p. 320). Platão, estabelece cinco formas de governo: aristocracia; timocracia; oligarquia; Democracia e tirania (BOBBIO, 1995, p. 320). Não diferente de Aristóteles, também a caracteriza com a pior forma de governo. “Ora, a democracia surge, penso eu, quando após a vitória dos pobres, estes matam uns, expulsam outros, e partilham igualmente com os que restam o governo e as magistraturas, e esses cargos são a maior parte, tirados à sorte” (PLATÃO, 557-a. 253).

¹³ Sobre o direito ao voto, Bobbio (1986, p. 36) diz que, “o número dos que têm direito ao voto a partir do qual pode-se começar a falar de regime democrático é algo que não pode ser feito em linha de princípio, isto é, sem a consideração das circunstâncias históricas e sem um juízo comparativo: pode-se dizer apenas que uma sociedade na qual os que têm direito ao voto são os cidadãos masculinos maiores de idade é mais democrática do que aquela na qual votam apenas os proprietários e é menos democrática do que aquela em que têm direito ao voto também as mulheres”.

democracia direta, onde os cidadãos tomavam as decisões em praça pública, ou seja, a democracia representava o poder do povo. Para os modernos, refere-se a democracia representativa, onde o poder é exercido por alguém eleito pelo povo, nesse caso, a democracia significa o poder de representar o povo. No sentido prescritivo (axiológico) a democracia dos antigos teria um caráter mais negativo e o dos modernos positivo. A partir disso, Ele analisa as disparidades existentes entre a democracia ideal e democracia real, do que ela se propôs e de como realmente tem se apresentado, nesse sentido, Bobbio diz que é preciso “fazer descer a democracia do céu dos princípios para a terra onde se chocam interesses consistentes” (BOBBIO, 1986, p. 24). Essa frase chama atenção para a questão da democracia como uma ideia e, enquanto ideia, teria princípios que na democracia real se apresentam de forma contraditória.

Para Bobbio a liberdade e a igualdade também são valores fundamentais em uma sociedade democrática. Embora tenha discordâncias, mas para ele a democracia é um tipo de sociedade regulada por esses valores, a qual permite que os indivíduos sejam mais livres do que em outros tipos. O sufrágio universal torna possível a aplicação desses valores, por isso, para ele, em um Estado democrático, os cidadãos são, “através do sufrágio universal, mais livres e mais iguais [...] o direito de voto é restrito, os excluídos são, ao mesmo tempo, menos iguais e menos livres” (BOBBIO, 1986, p. 92).

A afirmação dessa ideia configura Bobbio como um dos defensores do modelo democrático-liberal. Para ele, a democracia moderna seria o triunfo do indivíduo e uma consequência do liberalismo. O Estado liberal é um pressuposto para que haja um Estado democrático, ou melhor, há uma interdependência entre liberalismo e democracia:

[...] é pouco provável que um estado não liberal possa assegurar um correto funcionamento da democracia e de outra parte é pouco provável que um estado não democrático seja capaz de garantir as liberdades fundamentais. A prova histórica desta interdependência está no fato de que Estado liberal e Estado democrático, quando caem, caem juntos (BOBBIO, 1986, p. 32-33).

Nesse sentido, a democracia e o liberalismo repousariam na mesma concepção individualista, preservando as liberdades individuais, como a de opinião e de expressão. No entanto, é importante perguntar se essa associação democracia e liberalismo condiz de fato com a realização dessas liberdades. Vejamos o exemplo do sufrágio universal, onde os liberais impuseram fortes restrições às classes subalternas na tentativa de impedir a universalização, ou seja, atuaram na perspectiva de negação dos direitos políticos.

A bem da verdade, esse modelo liberal de democracia representativa que prevaleceu na modernidade, além de conservador na política, apresenta-se também da mesma

forma quando se trata de desenvolvimento. Na perspectiva liberal o desenvolvimento é compreendido como crescimento econômico, não assumindo a participação política como necessária para o desenvolvimento mais consistente.

A participação política na democracia grega consistia num caráter ontológico, ser um cidadão grego, significava participar ativamente da vida da cidade, ser livre, era está envolvido com as discussões públicas e políticas. Já na democracia moderna, a cidadania está reduzida à participação nas eleições, como bem disse Bobbio, respeitando as “regras do jogo” previamente estabelecidas. Nesse modelo, os eleitos como representantes, tornam-se os defensores daqueles que não querem envolvimento com a política, pois, se para os gregos a dignidade humana estava ligada a ação no espaço público, na modernidade a dignidade foi deslocada para vida privada sem a realização enquanto sujeito através da vida pública.

Schumpeter, um dos críticos das teorias clássicas da democracia, em sua obra *Capitalismo, Socialismo e Democracia*, também contesta a ideia associada à democracia como o governo do povo, pois, para ele não é possível o povo governar, mas determinar, influenciar, escolher etc., mas não governar. Como crítico, Schumpeter desconstrói a ideia de unidade em torno do “bem comum”, como defende a teoria clássica de todos regidos pela mesma vontade.

Schumpeter (2016, p. 487) também crítica a partir da perspectiva racional, a apatia do povo em relação à participação, pois para ele o povo não tem ideias definidas, não quer participar da vida política e pode facilmente ser convencido ou ceder aos impulsos. Ele diz que isso não é uma vontade “autêntica”, mas uma vontade “fabricada”. Nesse sentido, a vontade política é resultado do processo político e não um princípio fundamental. O indivíduo desinteressado participa da vida política, quando escolhe os seus representantes através das eleições¹⁴.

Não sendo mais uma preocupação a realização do sujeito via participação política, o viés econômico assume o papel central a partir de um discurso que o legitima como tal. O indiano Amartya Sen¹⁵, em sua obra *Desenvolvimento como liberdade*, defende a ideia de

¹⁴ Schumpeter define o processo democrático do século XVIII da seguinte forma: o método democrático é o arranjo institucional para se chegar a decisões políticas que realiza o bem comum fazendo com que o próprio povo decida as questões mediante a eleição de indivíduos que se reúnem para lhe satisfazer a vontade. Desenvolvamos as implicações disso.

¹⁵ Sen, embora fale sobre a democracia, não é um estudioso do tema, mas podemos encontrar, sobretudo, em *Desenvolvimento como liberdade*, vários fragmentos que apontam para a importância da democracia para a realização das liberdades instrumentais. Vejamos os seguintes fragmentos: “De fato, o funcionamento da democracia e dos direitos políticos pode até mesmo ajudar a impedir a ocorrência de fomes coletivas e outros desastres econômicos”. (...) Os governos democráticos, em contraste. Precisam vencer eleições e enfrentar crítica pública, dois fortes incentivos para que tomem medidas preventivas contra aqueles males. Não me surpreende

desenvolvimento como a expansão das liberdades, não apenas a liberdade econômica, mas também as liberdades políticas, pois o “desenvolvimento econômico [...] pode relacionar-se à ausência de direitos e liberdades democráticas” Sen, (2010, p. 30). O indiano elenca outras liberdades, mas para esta pesquisa, trabalharemos a relacionada aos direitos políticos associados à democracia.

O que podemos evidenciar a partir das diversas interpretações sobre a democracia é, que a liberdade e a igualdade, são valores cruciais e, que sem eles, não é possível a emancipação dos indivíduos. De outro modo, ela não é infalível, desde o seu nascimento, ao mesmo tempo que floresceu sob o título de é um governo do povo, isto é, que permite a participação popular nas decisões do governo, também permite a existência do conflito, algo que muitas vezes serviu de base para o argumento de que a povo não tem condições de dizer o que é melhor para si e para outro. O conflito faz parte da natureza da democracia e se apresenta como necessário, pois é o contraditório que possibilita aperfeiçoamento da sociedade e das instituições. É através dessa possibilidade que se equaliza o jogo entre as representações sociais.

Vimos também que o ideário democrático nos apresenta um paradigma que em certo sentido nos leva a ideia de oposição entre representação e participação direta. A democracia grega é conhecida como o paradigma de participação direta, mas vale lembrar que nem todos os gregos eram cidadãos e, portanto, nem todos participavam do processo democrático. Também havia a questão do território e do contingente populacional, que comparados aos dias atuais, certamente inviabilizaria sua realização¹⁶. Tudo isso, nos leva a dizer que, a partir dos autores utilizados neste capítulo, a representação também fazia parte dessa experiência e que, embora seja complexo, existe uma tendência cada vez maior de confluência do modelo representativo e direto.

Em função disso, mesmo com as diversas teorias sobre o tema, a democracia tem se consolidado com uma prática, sobretudo pós-primeira guerra mundial, quando houve o aumento de sua aprovação, no entanto, isso não muda os questionamentos quando confrontado o campo teórico e os efeitos práticos. Contudo, a democracia em relação aos

que nenhuma fome coletiva tenha ocorrido, em toda a história do mundo em uma democracia efetiva – seja ela economicamente rica (...) seja relativamente pobre (Sen, 2010, p. 30 – 31).

¹⁶ Segundo Bobbio (1986, p. 53), na introdução do capítulo sobre democracia representativa e democracia direta, diz que Rousseau além de ter afirmado que a soberania não pode ser representada, ele estava convencido de que nunca tivesse existido de fato uma democracia, pois para sua existência necessitaria de diversas condições difíceis de serem realizadas: Em primeiro lugar um Estado muito pequeno, “no qual ao povo seja muito fácil reunir-se e cada cidadão possa conhecer todos os demais”; em segundo lugar, “uma grande simplicidade de costumes que impeça a multiplicação dos problemas e as discussões espinhosas”; além do mais, “uma grande igualdade de condições e fortuna”; “por fim, pouco ou nada de luxo”.

regimes autoritários, tem demonstrado um desempenho mais favorável ao desenvolvimento humano e participação política, mas apesar da predominância da democracia representativa e de certa liberdade econômica que ela proporciona na contemporaneidade, ainda se faz necessário avançar para a consolidação das liberdades políticas que garantam a participação da sociedade. Para além das especulações, o modelo liberal já demonstrou que sem participação política continuaremos a aumentar as desigualdades e o abismo entre o mundo ideal e o real da democracia.

2.2 O desenvolvimento para além da liberdade econômica

Ao longo da história, o conceito de democracia foi romantizado, desde a antiguidade até os tempos modernos. É comum associar a democracia à participação direta do cidadão em todos os assuntos da administração pública, desconsiderando o papel da representação na evolução desse conceito. Embora esse pensamento ainda prevaleça, na era moderna, a democracia representativa é predominante e há uma tendência em associá-la ao liberalismo, com o Estado liberal sendo visto como um pré-requisito para a democracia.

Além disso, o pensamento liberal também influenciou o conceito de desenvolvimento, que se baseia na ideia de crescimento econômico apoiado pelas leis de mercado. No entanto, essa visão se apresenta como um "discurso ideológico", que sustenta o modelo no qual os países considerados desenvolvidos são aqueles do Norte, como Estados Unidos e Europa, enquanto os países do Sul são relegados à periferia do desenvolvimento, sendo rotulados como subdesenvolvidos.

Atualmente, esse modelo tem sido alvo de várias críticas, uma vez que se acredita que, de acordo com essa lógica, é impossível alcançar o status de desenvolvido, principalmente porque os países que são considerados desenvolvidos chegaram a essa posição através da colonização e do imperialismo. Em outras palavras, as críticas sugerem que "o desenvolvimento econômico - a ideia de que os povos pobres podem algum dia desfrutar das formas de vida dos atuais povos ricos - é simplesmente irrealizável" (FURTADO, 1061, P. 75).

O desenvolvimento, visto como um "discurso ideológico" tende a legitimar a percepção de atraso e inferioridade daqueles que não se enquadram nessa lógica.

É importante destacar que, na década de 70, esse discurso ideológico confundia-se com a ideia de desenvolvimento econômico, utilizando o Produto Interno Bruto (PIB) como referência. No entanto, o uso do PIB como referência limitou a análise sobre o

desenvolvimento, impedindo uma compreensão abrangente sobre outros aspectos importantes da questão.

De acordo com Bresser-Pereira (2006, p.1), é importante compreender o desenvolvimento na perspectiva histórica, o que levou a uma nova forma de olhar para esse conceito a partir dos anos 90. Essa década foi marcada por diversos debates sobre o desenvolvimento sustentável, que levaram à compreensão de que cada localidade e povo possuem suas especificidades. Portanto, os estágios de desenvolvimento não são necessariamente os mesmos pelos quais os países desenvolvidos passaram, já que o desenvolvimento é um processo histórico autônomo e não uma etapa pela qual todas as economias precisam passar para alcançar um grau superior de desenvolvimento (FURTADO, 1961, p.180).

Amartya Sen, um pesquisador indiano, juntamente com Mahbub ul Haq do Paquistão, desenvolveu o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que propõe uma abordagem alternativa ao conceito tradicional de desenvolvimento, que se baseia na renda e na riqueza. Para Sen, o desenvolvimento está relacionado à expansão das liberdades, como ele afirma na introdução de sua obra "Desenvolvimento como Liberdade", onde destaca que "o desenvolvimento pode ser visto como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam" (SEN, 2010, p. 16).

Sem argumentar que o aumento da renda e da riqueza não é suficiente para caracterizar o desenvolvimento. Na sua perspectiva, a renda é um meio para se obter mais liberdade, e não um fim em si mesmo. Ele contrasta esse enfoque nas liberdades humanas com concepções mais restritas de desenvolvimento, como aquelas que identificam o crescimento do Produto Nacional Interno (PNI) como desenvolvimento Sen, (2010, p.16). Nesse novo paradigma, as liberdades instrumentais não são apenas um fim em si mesmas, mas também um meio para se alcançar o desenvolvimento.

Segundo Sen (2010, p. 17), a avaliação do desenvolvimento deve se basear no aumento da liberdade das pessoas, que é a realização do desenvolvimento em si. Ele enfatiza que a eficácia do desenvolvimento pode ser medida pelo aumento da liberdade, e que a realização do desenvolvimento depende inteiramente da livre condição de agente das pessoas.

Para Sen, as liberdades instrumentais são fundamentais para o desenvolvimento humano e estão interligadas. Ele identifica as principais liberdades instrumentais como: facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantia de transparência, segurança protetora e liberdades políticas Sen, (2010, p. 25). Essas liberdades contribuem para o aumento da liberdade humana em geral e devem ser consideradas na avaliação do desenvolvimento.

Sen propõe uma abordagem alternativa para o desenvolvimento humano que enfatiza a ampliação das liberdades das pessoas. Ele reconhece que a renda e a riqueza são apenas meios para alcançar esse objetivo e que a avaliação do desenvolvimento deve se basear no aumento da liberdade das pessoas como agentes livres. Sen identifica cinco liberdades instrumentais principais que estão interligadas e contribuem para o aumento da liberdade humana em geral: facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantia de transparência, segurança protetora e liberdades políticas (SEN, 2010, p. 25).

É fundamental destacar que as liberdades instrumentais estão interconectadas e devem ser consideradas em conjunto para alcançar um desenvolvimento humano eficaz e sustentável. Sen identifica essas liberdades como as mais importantes para seu modelo de desenvolvimento, mas reconhece que existem outras liberdades instrumentais além dessas.

Essas liberdades instrumentais se complementam e criam uma teia de relações na qual a ampliação de uma liberdade instrumental proporciona mais liberdade aos indivíduos. A liberdade econômica é um meio para se alcançar mais liberdade, assim como as facilidades econômicas permitem o consumo e as trocas, enquanto as oportunidades sociais garantem o acesso à educação e à saúde. A transparência nas relações e na gestão pública inibe a corrupção, enquanto a segurança protetora resguarda a integridade de grupos vulneráveis. As liberdades políticas garantem os direitos fundamentais em um estado democrático.

A partir da expansão dessas liberdades instrumentais, podemos alcançar as liberdades substantivas, nas quais a liberdade é maximizada e as pessoas têm a capacidade de fazer o que desejam e ser o que desejam, alcançando uma vida plena e satisfatória¹⁷:

Liberdades políticas (na forma de liberdade de expressão, eleições livres) ajudam a promover a segurança econômica. Oportunidades sociais (na forma de serviços de educação e saúde) facilitam a participação econômica. Facilidades econômicas (na forma de oportunidades de participação no comércio e na produção) podem ajudar a gerar a abundância individual, além de recursos públicos para os serviços sociais. Liberdades de diferentes tipos podem fortalecer-se umas às outras (SEN, 2010, p. 26).

Pensar no desenvolvimento como liberdade não significa ignorar completamente o argumento econômico, já que há uma tendência de rotular o desenvolvimento nessa perspectiva como pejorativo, alegando que o crescimento econômico é concentrador de renda e não provoca mudanças estruturais Bresser-Pereira, (2006, p. 3). Sen (2010, p. 28) argumenta que a utilidade de se ter maior renda ou riqueza "está nas coisas que ela nos permite fazer - as

¹⁷ As liberdades substantivas são aquelas que aumentam a capacidade dos indivíduos, são as liberdades que queremos atingir como fim. Já as liberdades instrumentais são os meios para atingir esses fins. Na perspectiva de Amartya Sen, as liberdades instrumentais são aquelas que servem para aumentar as liberdades substantivas dos indivíduos (SEN, 2010, p. 55 – 56).

liberdades substantivas que elas nos ajudam a obter". Portanto, o aumento da renda em si não deve ser compreendido como desenvolvimento econômico. A questão da expansão das liberdades instrumentais para que se alcancem as liberdades substantivas é crucial, já que as privações da liberdade impedem o desenvolvimento.

Sen (2010, p. 29) enfatiza que, mesmo em países considerados ricos, existem pessoas desfavorecidas que não têm acesso a serviços básicos de saúde, educação, emprego remunerado e segurança econômica e social. Em muitos casos, essas condições não são melhores do que em países considerados subdesenvolvidos. Isso evidencia que o desenvolvimento não pode ser avaliado apenas pela renda e pela riqueza, mas também pela expansão das liberdades instrumentais e pelas liberdades substantivas que elas proporcionam. A abordagem de Sen coloca a ênfase na maximização da liberdade humana como o objetivo principal do desenvolvimento, não se limitando apenas à obtenção de riqueza e renda.

Uma concepção adequada de desenvolvimento deve ir além da acumulação de riqueza e do crescimento do Produto Nacional Interno e de outras variáveis relacionadas a renda. Sem desconsiderar a importância do crescimento econômico, precisamos enxergar muito além dele (SEN, 2010, p. 28).

Por isso, o crescimento econômico não pode ser considerado um fim em si mesmo. Conforme Sen (2010, p. 29), o desenvolvimento deve estar relacionado principalmente com a melhoria da vida que levamos e das liberdades que desfrutamos. Quanto mais liberdade é proporcionada, maior é o potencial das pessoas para cuidar de si mesmas e influenciar questões essenciais para o desenvolvimento (HECKTHEUER, 2010, p. 79).

Embora as cinco liberdades instrumentais apontadas por Sen produzam mudanças significativas na qualidade de vida, as liberdades políticas e civis são importantes por si mesmas e não precisam ser justificadas indiretamente com base em seus efeitos sobre a economia (SEN, 2010, p. 30). As liberdades políticas são aquelas que tratam:

(...) da liberdade que o povo tem de escolher seus governantes e seus princípios regentes, bem como formas de fiscalizar e criticar as autoridades e liberdades de se expressar, incluindo, de maneira extremamente ampla, todos os direitos políticos associados às democracias (HECKTHEUER, 2010, p. 78).

Portanto, a abordagem apresenta uma perspectiva sobre o desenvolvimento, que difere da economia clássica ao destacar a importância de considerar as particularidades locais, além de valorizar a participação ativa dos indivíduos em decisões cruciais que afetam suas vidas. A expansão das liberdades não tem apenas a finalidade de aumentar a riqueza dos cidadãos, mas busca transformá-los em seres sociais mais plenos e realizados. Em síntese,

essa abordagem oferece uma visão mais abrangente e inclusiva do desenvolvimento, que reconhece a diversidade e a participação individual como fundamentais para alcançar um progresso autêntico e sustentável.

2.3 Desenvolvimento e participação

No Brasil, o Orçamento Participativo se constituiu como um mecanismo democrático que estabeleceu um diálogo direto da população com a administração pública na escolha de prioridades para aplicação dos recursos públicos. A participação popular fortalece a ideia de que quanto mais os indivíduos sejam capazes de participar das decisões importantes para as suas vidas, mais desenvolvidas poderão ser essas sociedades, ou seja, a participação política não é secundária, mas essencial ao desenvolvimento¹⁸.

Até os anos 60, o desenvolvimento era compreendido a partir do crescimento econômico. Segundo Todaro e Smith (2009, p. 15), essa perspectiva mudou no final da década, quando se observou que alguns países estavam crescendo, mas sem alteração na qualidade de vida da maioria da população, além do desemprego e má distribuição de renda.

A partir dessa compreensão, os pesquisadores passaram a considerar outros aspectos não econômicos para avaliar a qualidade de vida em países em desenvolvimento. Dentre esses novos aspectos, passou-se a pensar o papel da democracia. Basicamente desse contexto surge o debate entre aqueles que acreditavam que a democracia desempenhava um papel positivo em relação ao desenvolvimento, aqueles que acreditavam que era neutro e outros que apontavam a democracia como negativa para o desenvolvimento Todaro; Smith, (2009, p. 559), ou seja, para a primeira corrente a democracia estabelece uma relação de identidade, para segunda uma relação instrumental e para terceira, uma relação de contradição com o desenvolvimento.

Dentre aqueles que defendiam uma relação de identidade, um dos nomes mais expressivos é do indiano Amartya Sen. Para ele não basta apenas o valor instrumental que a democracia apresenta para o desenvolvimento, é preciso que se possibilite autonomia e que exista participação popular. A ideia é que fortalecendo a democracia, também se promove o desenvolvimento e para isso é preciso que se tenha liberdade econômica, mas, sobretudo que se tenha liberdade política.

¹⁸ A linha de pensamento relativa ao desenvolvimento de maior influência na segunda metade do século XX foi à neoclássica (ortodoxa) e a keynesiana (heterodoxa). Para os ortodoxos, o desenvolvimento é um resultado do crescimento da economia. Essa é uma abordagem que privilegia a capacidade produtiva dos mercados ditos livres e, que se materializam em capital físico, técnico, humano etc. Tudo isso levaria ao crescimento do PIB *per capita*, consequentemente melhorando a qualidade de vida.

Constantemente existem defesas em prol da ideia de que o povo se interessa mais em satisfazer as necessidades econômicas do que pelas liberdades políticas¹⁹, assim como, a ideia de que os países com governos autoritários são mais desenvolvidos do que os democráticos. Essa teoria, segundo Sen (2010, p. 196) faz parte de uma crença denominada tese de *Lee*, ex-primeiro-ministro de Cingapura, na qual afirma-se que as liberdades políticas “tolhem o crescimento e o desenvolvimento econômico”.

Para boa parte do pensamento clássico, existe uma predominância do crescimento econômico sobre as liberdades políticas e civis. Durante a Conferência de Direitos Humanos realizadas em Viena, no ano de 1993, os delegados de diversos países em desenvolvimento, como China, Cingapura e outros do Leste Asiático, questionaram a necessidade de aprovação dos direitos políticos e civis básicos para todo o planeta, sobretudo para os países do chamado Terceiro Mundo²⁰.

O conceito de desenvolvimento como liberdade não é excludente, ao contrário, requer uma inter-relação entre as liberdades, diferentemente da visão clássica que, além da preeminência, estabelece uma dicotomia entre as necessidades econômicas e as liberdades políticas. Dessa visão deriva o questionamento, do “que deve vir primeiro – eliminar a pobreza e a miséria ou garantir liberdade política e direitos civis, os quais no final das contas, têm pouca serventia para os pobres Sen, (2010, p. 194), pois a extrema pobreza e as desigualdades sociais provocaram uma apatia no interesse do povo em relação à participação política. Para Hecktheuer (2021, p. 80) em países onde são maiores as dificuldades econômicas é mais fácil a priorização das necessidades econômicas do que as liberdades políticas.

O argumento dos representantes desses países é que, sendo as necessidades econômicas brutais, não há preocupação com as liberdades políticas por parte do povo. No conjunto conceitual de Amartya Sen, não é bem isso que acontece, as liberdades políticas além do seu caráter *instrumental*, também tem um caráter *construtivo*, sendo assim, o povo quando consultado sobre a questão, tem demonstrado que os direitos políticos e civis, são importantes para a garantia de qualidade de vida e fortalecimento da democracia.

¹⁹ Para Sen (2010, p. 196), esse pensamento, relaciona-se com três elementos importantes. O primeiro é “que essas liberdades e direitos” tolhem o crescimento e o desenvolvimento econômico, (...) Segundo, procura-se demonstrar que, se aos pobres for dado escolher entre ter liberdades políticas e satisfazer necessidades econômicas, eles invariavelmente escolherão a segunda alternativa. Terceiro, tem-se afirmado muitas vezes que a ênfase sobre liberdade política, liberdades formais e democracia é uma prioridade especificamente “ocidental”.

²⁰ A expressão “Terceiro Mundo”, era utilizada para caracterizar os países que hoje são considerados subdesenvolvidos.

Vejamos o exemplo do índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM no Maranhão. O último publicado em 2017 apresentou o Estado como o terceiro maior índice de desenvolvimento educacional, subindo de 0,609 para 0,689. Em 2015 o governo maranhense iniciou um forte trabalho para a redução da pobreza e das desigualdades sociais, lançando o Programa Mais IDH e o PPA e OP com intuito de promover a participação cidadã no orçamento público.

Através das audiências públicas voltadas para a elaboração do orçamento participativo - OP foram eleitas diversas propostas populares para serem incorporadas ao orçamento público. Uma das áreas com mais propostas foi a educação e, entre elas, as mais frequentes são a construção de escolas e valorização dos profissionais. Conseqüentemente, o Mais IDH lançou o programa Escola Digna, para erradicar as escolas de taipa da rede educacional, construindo e equipando mais de 800 escolas²¹.

O exemplo demonstra que provavelmente a melhoria do índice educacional tenha uma relação direta com a participação política da sociedade, apontando e orientando onde o governo deveria concentrar os investimentos, pois, dessa experiência se evidencia mais ainda, que para “conceituação de necessidades econômicas depende crucialmente de discussões e debates públicos abertos, cuja garantia requer que se faça questão da liberdade política e direitos civis básicos” Sen, (2010, p.195). É importante pensar que a questão não é como diz a economia clássica sobre a preeminência das necessidades econômicas, mas que a existência dessas necessidades só aumenta e não diminui a urgência das liberdades políticas. Esse argumento tem como fundamentação três premissas básicas. A primeira delas tem um caráter antropológico, “sua importância *direta* para a vida humana associada a capacidades básicas” (SEN, 2010, p. 195). Os direitos políticos e civis se apresentam como característica humana e de sociabilidade com a política, o homem é por natureza um animal político como disse Aristóteles²².

A segunda premissa tem o caráter instrumental, a participação política “aumenta o grau em que as pessoas são ouvidas quando expressam e defendem suas reivindicações de atenção política” Sen, (2010, p. 195). As liberdades políticas servem de incentivo e de fonte de informações para a satisfação das necessidades econômicas, sobretudo, na democracia representativa, onde o envolvimento do povo pressiona os representantes escolhidos através

²¹ Dados encontrados no site do Mais IDH: <https://maisidh.ma.gov.br/>.

²² Aristóteles analisa os fenômenos tendo em vista a natureza como um *télos*. Na questão do homem ele é o que é, por causa da sua natureza, algo que já nasce com ele e que precisa ser apenas desvelado. Nesse caso, a política e viver em sociedade fazem parte da natureza do homem. Em “*A política*”, Aristóteles (2006, p. 12) diz o seguinte: “É evidente, pois, que a cidade faz parte das coisas de natureza, que o homem é naturalmente um animal político, destinado a viver em sociedade”.

da eleição, para o atendimento de suas pautas²³. A terceira tem um “papel construtivo na conceituação de necessidades”, ou seja, as necessidades econômicas não se estabelecem a partir da preeminência sobre os direitos políticos e civis, mas do entendimento social alicerçado no uso da razão pública, que “somente se efetiva de modo pleno quando são respeitados os direitos de as pessoas serem ouvidas publicamente e de terem os seus interesses levados em conta, em um fórum público de razões” (PINHEIRO, 2012, p. 24).

Soma-se a essas premissas a questão do elitismo neoliberal ancorado na ideia que o povo não tem interesse e conhecimento político e, portanto, não teria muito a contribuir com a gestão pública. Nesse mesmo sentido, sobre a participação na democracia, Schumpeter (1961) diz que não passaria de um mecanismo eleitoral para eleger e autorizar governos, envolvendo a disputa de dois ou mais grupos que se organizam em partidos políticos. A crítica de Schumpeter é que modelo representativo mais se parece com um mercado, na qual os eleitores (consumidores) votam nos políticos (empresários) que executam as políticas públicas (produtos). Essa ideia dos eleitores como consumidores, sintetizada na imagem do “homem democrático”, ganhou outros adeptos, dentre os quais Darl, Berelson e Sartori.

Para Darl (1956) a questão central da democracia e o processo eleitoral, o sufrágio universal proporcionaria a igualdade política, além de influenciar os tomadores de decisão para atendimentos de determinadas reivindicações e o voto teria a função de controle dos líderes pelo os não líderes. Berelson (1954) defendia que a apatia da população seria benéfica, pois evitaria as discordâncias na hora dos ajustes, nesse sentido, o foco não estava no indivíduo, mas nas propriedades coletivas do eleitorado e do sistema político. Para ele também a maioria daqueles que não se interessam pela política, formado pelos mais fragilizados economicamente conservam características conservadoras que poderiam levar a períodos de instabilidade democrática. Sartori (1965) traz o argumento central dessa linha mercadológica, para ele a participação do povo não é a condição necessária para a democracia, pois, o importante é o processo competitivo natural do processo eleitoral que levaria a renovação das lideranças.

Já Mcpherson (1991) refuta esses argumentos que sustentam a ideia de equilíbrio de mercado entre eleitores e eleitos. Para ele esse modelo não é democrático, pois o que produziu na realidade foram altas desigualdades, além de que na realidade a soberania do consumidor não passa de ilusão e, o “homem democrático” sugerido por esse modelo nunca

²³A importância das liberdades políticas e seu papel instrumental, devemos considerar as forças que atuam sobre os governos e aos grupos que detêm o poder. Os dirigentes têm incentivo para ouvir o que o povo deseja se tiverem que enfrentar a crítica desse povo e buscar seu apoio nas eleições (SEN, 2010, p. 201).

se concretizou na realidade, não sendo possível a sua verificação. Dessas considerações, podemos dizer que essas interpretações sobre alguns aspectos da teoria clássica provocaram o afastamento da democracia e participação, pois se fundamentam na necessidade de apatia da população para a manutenção da estabilidade democrática.

Na contramão da ideologia liberal que apoia o equilíbrio político na falta de interesse de participação dos cidadãos (apatia), reforça-se a importância das liberdades políticas em seu caráter instrumental, através dela os cidadãos podem chamar a atenção com mais eficiência para as necessidades da sociedade e, a partir disso, exigir uma ação apropriada para resolver o que afeta diretamente sua comunidade. Dito de outro modo, não basta apenas que se atenda às necessidades, mas é preciso que se tenha liberdade política para questionar e pressionar as representações, assim como, definir o que deve ou não ser prioridade.

A resposta do governo ao sofrimento intenso do povo frequentemente depende da pressão exercida sobre esse governo, e é nisso que o exercício dos direitos políticos (votar, criticar, protestar etc.) pode realmente fazer diferença. Essa é uma parte do papel “instrumental” da democracia e das liberdades políticas (SEN, 2010, p. 199).

Desde o início, a pesquisa aponta para a questão da romantização da democracia, pois, não podemos imaginá-la como infalível e que, portanto, partindo dessa condição teremos o desenvolvimento como certo. Nas sociedades democráticas existem disputas e contradições e por isso, para “expressar publicamente o que valorizamos e exigir que se dê a devida atenção a isso, precisamos de liberdade de expressão e escolha democrática” (SEN, 2010, p. 201).

Embora seja outra forma de olhar sobre a democracia e o desenvolvimento, a corrente que apresenta essa relação como instrumental, em certa medida corrobora com a afirmação anterior, a participação popular, o voto, controle social contribuem para que o Estado tenha mais eficiência à medida que a sociedade participa e contribui para o melhor desempenho das instituições. Segundo Bhagwati (1995) essas são características encontradas em regimes democráticos, indicando que são mais propícios a participação da sociedade e efetivação de políticas públicas.

Bhagwati (1995) também diz que, o atendimento por parte do governo das demandas da sociedade, também depende do crescimento econômico, no entanto, a aplicação dos recursos com fim social, exige que se tenha formas de participação que traduza essas demandas em ações efetivas. Nesses termos, há uma confluência da participação política típica da democracia com desenvolvimento.

Existem também ideias favoráveis à tese que caracteriza democracia como um determinante importante para prejudicar o desenvolvimento. Barro (1996) acredita que a

expansão dos direitos políticos pode promover o desenvolvimento com certa moderação, no entanto, em locais que já se alcançou certo número de direitos políticos, a expansão pode retardar o desenvolvimento devido à preocupação dos governos com a política social e distribuição de renda.

Contudo, mesmo com as dificuldades de sustentar a relação entre esse conjunto de ideias, como afirma Przeworski e Limongi (1993, p. 64) ao perguntar se a democracia fomenta ou dificulta o desenvolvimento, que ainda se sabe pouco sobre os determinantes do desenvolvimento, porém, podemos notar que em grande parte os países desenvolvidos são democráticos, embora existam evidências de experiências democráticas menos desenvolvidas e de regimes autoritários mais desenvolvidos.

A questão que subjaz, refere-se às garantias e expectativas relacionadas aos governos. No regime autoritário não há garantias de que as iniciativas serão com objetivo de melhorar a vida dos cidadãos. Já os governos democráticos, a liberdade política que é uma importante ferramenta permite que os cidadãos em algum grau exerçam o controle sobre o governo ou governantes. Diante disso, fica mais evidente que o desenvolvimento econômico precisa muito mais do que o aumento da renda e poder de consumo, faz-se necessário a participação da sociedade e que se tenha através do debate e dos mecanismos democráticos, acesso à informação, pois, “os direitos políticos e civis, [...] à garantia de discussão, debate, crítica e dissensão abertos, são centrais para os processos de geração de escolhas bem fundamentadas e refletidas” (SEN, 2010, p. 202).

Portanto, a relação do desenvolvimento com a participação, apoiado pelas experiências democráticas que evidenciam os direitos políticos como liberdade de expressão e discussão, não só apenas como “centrais na indução de respostas sociais às necessidades econômicas, mas também centrais para a conceituação das próprias necessidades econômicas” (SEN, 2010, p. 203). Além disso, o fato de existir o debate público, pode ser visto como uma demonstração de como o ambiente democrático é favorável para a liberdade política, assim como, a experiência tem demonstrado que seu cultivo é fundamental para que a democracia funcione.

3 A EXPERIÊNCIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO MARANHÃO

O orçamento participativo representa uma mudança na relação Estado e sociedade, sendo assim, é importante o entendimento de elementos conjunturais que levaram ao surgimento desse instrumento caracterizado por muitos como uma inovação democrática. O OP não nasceu espontaneamente ou se constituiu somente pela força dos mecanismos constitucionais. Antes da constituição de 1988, aconteceram mudanças profundas nessa relação entre Estado e Sociedade, além das mudanças que ocorreram na Europa e nos Estados Unidos através da luta pelos direitos civis, essas particularidades contribuíram para mudar a atuação dessas organizações, que antes estavam polarizadas entre teorias revolucionárias e agora buscam disputar o Estado para concretizar suas pautas.

Nesse sentido, a experiência do Maranhão tem apresentado a participação popular como um dos pilares do desenvolvimento. A participação dos cidadãos na determinação das prioridades do governo corrobora com o pensamento de que o orçamento público funciona como um espelho da sociedade, refletindo o conflito de interesses na disputa pelos recursos públicos, ou seja, nesse conflito típico de sociedades de classe, a participação popular oportuniza aos cidadãos comuns mudar ou influenciar as prioridades dos governos.

Portanto, discorreremos sobre o processo de implementação do Orçamento Participativo no Maranhão, pelo governo do Estado em 2015. Nesse período, a participação popular foi anunciada como uma das principais alternativas em contraposição as estratégias de desenvolvimento até então implementadas no Estado. Para corroborar com essa ideia, desataca-se o entendimento de desenvolvimento associado território, dessa forma, as proposta de OP beneficiam não apenas as grandes cidades, mas o conjunto de municípios que compõe o território.

3.1 Orçamento participativo: definições e conceitos

A participação popular é fundamental para o funcionamento da democracia. Um dos principais instrumentos é o Orçamento Participativo (OP), através dele os cidadãos podem participar da elaboração do orçamento público, embora seja uma prática comum serem elaboradas por burocratas. Segundo Oliveira (2009, p. 4), Fedozzi (2000), Genro e Sousa (1999, p. 10), de maneira geral, os cidadãos normalmente costumam ser indiferentes à elaboração e aprovação do orçamento público. Os números frios e o excesso de tecnicidade tornam os orçamentos herméticos e indecifráveis aos cidadãos comuns. Desta forma, uma

peça fundamental para controle das receitas e gastos públicos, torna-se compreensível apenas para aqueles que participam do processo de elaboração e execução.

O Orçamento Participativo é um mecanismo de participação direta²⁴ que permite aos cidadãos influenciar e decidir sobre o orçamento público, através de audiências, ou correlatos que possibilitem a participação e o debate público. Segundo Pires e Martins (2011, p. 100), o Orçamento Participativo pode ser compreendido como o nome dado às formas em que os indivíduos aptos, seja pelas regras eleitorais ou advindos da sociedade civil organizada ou não participam da elaboração do orçamento e, que além disso, podem alcançar a execução e controle sobre os gastos públicos e que a partir dos procedimentos representativos da democracia tradicional podem ser materializados em obras e serviços.

Para Avritzer (2003, p. 14) o OP “é uma forma de balancear a articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa”, caracterizando-se por quatro características. A primeira delas “é a cessão de soberania por aqueles que a detém como resultado de um processo representativo local. [...] Todos os cidadãos são tornados, automaticamente membros das assembleias regionais [...] com igual poder de deliberação” (AVRITZER, 2003, p. 14 – 15). Nesse contexto, todos os cidadãos participam dos espaços de debate e decisão, no entanto, outras questões podem surgir, como a qualidade dessa participação se tomarmos como parâmetro a democracia clássica, onde o debate era mais amplo, mas em condições diferentes. Hoje, se levarmos em consideração o contingente populacional, já teríamos problemas para a viabilização desse paradigma, por isso, fala-se de um modelo híbrido que combine elementos da democracia direta e representativa. Portanto, mesmo com o aumento do contingente populacional e da complexidade que envolve as cidades brasileiras nas últimas décadas, a percepção da realidade dos atores que atuam nos diversos segmentos sobre o Orçamento Participativo, faz-se necessário a segunda questão, a utilização de elementos de participação direta e local.

Embora se tenha elementos comuns nas mais diversas experiências de OP, as metodologias variam de uma para outra. Em algumas têm escolhas de delegados que realizam reuniões periódicas, em outras, como no Maranhão, são realizadas plenárias abertas (Escutas Territoriais) a toda sociedade, com metodologia pré-definida. No entanto, as plenárias permitem o debate e reavaliação desses critérios, mas em geral, “o OP baseia-se no princípio da autorregulação soberana, ou seja, a participação envolve um conjunto de regras que são

²⁴ É importante observar que embora o conceito de OP esteja ligada a ideia de participação direta do povo, no entanto, prevaleceu na contemporaneidade a democracia representativa que, embora haja essa possibilidade de influenciar e decidir sobre o orçamento público, no final do processo depende do interesse dos representantes que essas prioridades se efetivem ou não.

definidas pelos próprios participantes Avritzer, (2003, p. 15). Por fim, a última característica é que, “o ponto de partida local” é básico para as políticas eficientes Genro; Sousa, (1999, p. 10), em geral as soluções para o desenvolvimento, são elaboradas por um corpo de burocratas desconectados com o dia a dia da população. Nesse sentido, que “o OP se caracteriza por uma tentativa de reversão das prioridades da distribuição dos recursos a nível local através de uma fórmula técnica [...] de determinação de prioridades orçamentárias que privilegia os setores mais carentes da população Avritzer, (2003, p. 15). São os cidadãos a partir de suas realidades que podem dizer com mais assertividade o que é mais importante para suas vidas.

O OP se configura a partir de uma demanda urgente da sociedade brasileira pela participação política que em boa parte se origina nas lutas sociais realizadas por grande parte da população que na formação do Estado, foram excluídas e que para serem ouvidas precisaram ir para o embate com o próprio Estado. Destacam-se as mudanças ocorridas ao final da década 70 e os anos de 1980, onde os movimentos passaram por mudanças que, entres outros motivos, foram influenciados pelas lutas contra a ditadura e em favor da liberdade política. Nessa perspectiva, podemos dizer que o “Orçamento Participativo (OP), uma das construções institucionais mais inovadoras do Brasil, oferece aos cidadãos a oportunidade de se envolverem diretamente nas questões públicas” Avritzer, (2003, p. 61). Genro e Sousa (1999, p. 12) ao discorrerem sobre o OP de Porto Alegre, o apontam como “*incomum*”, pois, para eles, não se tratou apenas de incentivar a participação, realização de obras ou de fortalecimento da democracia, mas de criação de um “*centro decisório*” e de integração do cidadão num novo “*espaço público*”. “Um espaço [...] não tradicional, que potencializou o exercício dos direitos da cidadania e instigou os cidadãos a serem mais exigentes e mais críticos”. Segundo Avritzer (2003, p. 64) diante disso, podemos conceituar o OP como uma “força inicial de transformação social”, uma “instituição democrática” e uma “instituição de políticas públicas”.

Como força de transformação social, é preciso compreender o que frisou Salvador (2012), o orçamento público como a maior expressão do fundo público, não deve ser entendido apenas como uma peça orçamentária desconectada das disputas inerentes à sociedade de classe, ou como uma peça de ficção Oliveira; Fedozzi, (2000, 2009), pois ele é objeto de disputa que, em geral apropriado por frações da sociedade que querem inserir os seus interesses. Nessa mesma perspectiva, Avritzer (2003, p. 64) afirma que é OP se torna importante, pois oportuniza aos setores populares as condições de participar e decidir sobre como deve ser o orçamento público, isso implica em dizer que OP em sua historicidade pode

proporcionar uma grande mudança social, a partir do seu potencial educativo e ao mesmo tempo promover a transferência de poder e socialização dos cidadãos.

O OP como instrumento de participação popular além de ensinar a democracia direta, também tem um potencial educativo, visto que, precisamos estimular nos cidadãos e estabelecer como prática das instituições a participação como direito fundamental Genro; Sousa, (1999, p. 16). Nesse sentido, o Orçamento Participativo pode ser “uma “escola” onde os cidadãos adquirem uma compreensão sobre o que os governos fazem, sobre o que os governos não podem fazer sobre como eles, cidadãos, podem apresentar seus interesses e demandas para os representantes públicos” Avritzer, (2003, p. 64). O conhecimento não apenas das regras do jogo, ou o que faz ou não um governo, é importante pelo fato de que os cidadãos informados podem decidir²⁵ e influenciar com mais qualidade o que deve ser prioridade para os governos, dando a setores “excluídos da população, frequentemente destituídos de poder em função da ausência de garantias claras sobre seus direitos político e civil, [...] oportunidade de conformar diretamente seus futuros” (AVRITZER, 2003, p. 64).

Outra questão é que a representação na democracia tem seus limites e, na prática, para alguns teóricos, o sufrágio universal serve apenas de legitimação do poder de grupos que durante a eleição usariam o povo, mas que depois se voltariam para os interesses próprios, além disso a própria participação política dos cidadãos tem seus limites, pois nem tudo é submetido ao debate público, nesses termos o OP se apresenta como uma nova forma de relação Estado e sociedade, balanceando a participação direta e a representação. Nas palavras de Fedozzi, (2000) o OP contribui para a construção de novas relações democráticas entre sociedade e o Estado promovendo equidade social e política. Para Avritzer (2003, p. 64), o OP “é uma instituição democrática inovadora que amplia os limites da democracia representativa”. Para Genro e Sousa (1999, p. 18) ele permite “entre aqueles eleitos pelo sufrágio universal (os representantes políticos) e aqueles indicados por outras formas de participação direta [...], sejam acordadas novas formas de decidir”. Portanto, o Orçamento Participativo “inova a democracia representativa “clássica” e “tradicional” na medida em que ela incorpora os cidadãos diretamente no processo de tomada de decisão e, simultaneamente,

²⁵ A perspectiva dos movimentos sociais se modificou nos anos de 1980, ou ao menos uma boa parte passou a defesa das chamadas pautas identitárias. Nesse sentido a luta social em grande medida deixou em outro plano as pautas revolucionárias da primeira metade do século XIX, e o objetivo passou de destruição do Estado para a disputa em prol da realização dos novos interesses. Nesse contexto, o OP também é entendido “como uma instituição que tem o potencial de transformar a vida dos cidadãos comuns na medida em que abre esferas, previamente restritas, de tomada de decisão governamental” (AVRITZER, 2003, p. 64).

estimula a delegação de autoridade” Avritzer, (2003, p. 65). No entanto, como afirma Genro e Sousa (1999, p. 22) o OP é uma crítica a liberdade formal, aquela pela qual o cidadão vota, mas ao voltar pra casa, não participa mais da política, pois, o OP é o meio pelo qual os cidadãos podem lutar pelos direitos.

Além da transformação social e de ser uma instituição democrática, que possibilita ao cidadão negociar, deliberar e monitorar, o OP também modifica o processo de planejamento público, quando prima por “regras universais e previsíveis de participação e por critérios objetivos e impessoais para a seleção de prioridades apontadas pela comunidade” Fedozzi, (2000), pois em muitos casos realizado por uma equipe técnica que, na maioria das vezes sem relação algumas com as necessidades locais, “permite que um conjunto amplo de questões, frequentemente questões contenciosas, seja colocado na agenda” Avritzer, (2003, p. 65), por isso, para Genro e Sousa (1999) é importante a garantia das liberdades políticas, que possibilitem participação, mas também uma mudança na relação com Estado descredibilizado perante aos cidadãos, reconfigurando através de construção de políticas que modificam o planejamento e elaboração do orçamento no Brasil.

Portanto, podemos dizer que, o OP pode ser entendido como um caminho de reconstrução da relação Estado e sociedade Genro; Sousa, (1999), assim como, “podem ser conceituados como um processo que produz transformação social, como uma instância democrática e como instituição inovadora de elaboração de políticas públicas” Avritzer, (2003, p. 66) que saiu de pequenas experiências no final dos anos de 1970 para uma explosão nos anos de 1990, que cada vez mais corrobora com a identidade das organizações sociais, e com a evolução das sociedades, que exigem a participação política como um componente fundamental para o desenvolvimento local, ancorados na transparência Fedozzi, (2000), contribuindo para a construção de uma esfera pública transparente e democrática.

3.2 Estudos sobre o orçamento participativo no Brasil

A constituição²⁶ de 1988 apresentou a Lei do Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Instrumentos que legitimaram o orçamento público, como uma peça orçamentária de relevante importância.

²⁶ Art. 165 da Constituição Federal trata dos seguintes instrumentos: “I–o plano plurianual; II–as diretrizes orçamentárias; III–os orçamentos anuais” (BRASIL, 1988).

Além disso, ela também apresentou alguns instrumentos de participação popular²⁷ que permitiram a ampliação do debate sobre o próprio orçamento público. Nesses termos, algumas gestões municipais adotaram o Orçamento Participativo como um instrumento democrático que articula as instâncias representativas e a participação direta, com o intuito de aproximar a sociedade da gestão pública e de promover o desenvolvimento local. Essas iniciativas aconteceram, sobretudo nos anos de 1990.

Além da Constituição Federal, o Estatuto da Cidade amplia a participação popular quando trata da gestão democrática da cidade no art. 44º.

No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela câmara municipal (BRASIL. 2012).

Embora o OP seja considerado uma experiência inovadora, por introduzir regras universais de participação, permitindo a interferência da sociedade na administração pública Luchmann, (2014), ele não nasceu de forma espontânea. Além dos mecanismos amparados na Constituição Federal e no Estatuto das Cidades, podemos dizer também que ele é fruto da evolução dos movimentos sociais brasileiros que aconteceu no final dos anos 70, seguindo as mudanças já iniciadas nos anos 60 na Europa e nos Estados Unidos. Segundo Alonso (2009, p. 50 – 51) esses movimentos não eram como o operário, que seguiam as teorias da revolução, na qual havia o embate com Estado e se baseavam na luta de classes.

[...], mas, sobretudo em etnia (o movimento pelos direitos civis), gênero (o feminismo) e estilo de vida (o pacifismo e o ambientalismo), para ficar nos mais proeminentes. Tampouco visavam a revolução política, no sentido da tomada do poder de Estado. Não eram reações irracionais de indivíduos isolados, mas movimentação concatenada, solidária e ordeira de milhares de pessoas. Então não cabiam bem em nenhum dos dois grandes sistemas teóricos do século XX, o marxismo e o funcionalismo” (ALONSO, 2009, p. 50 – 51).

Nessa perspectiva, o objetivo dos movimentos sociais, que antes eram mais de transformação estrutural da sociedade, passou a ser a defesa de bandeiras que visavam à redistribuição dos recursos, tendo em vista a melhoria das condições de vida, assim como, as mais diversas formas de vivê-la. Sendo assim, o Estado não é mais o “inimigo comum que mobilizava todas as forças [...] com o intuito de combatê-lo, mas, pelo contrário, a redemocratização do Estado brasileiro tornaria possível a participação política dos diferentes

²⁷ Art. 14. Que trata dos direitos políticos diz o seguinte: “A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: (ECR nº 4/94 e EC nº 16/97) I–plebiscito; II–referendo; III–iniciativa popular. § 1o O alistamento eleitoral” (BRASIL, 1988).

setores da sociedade” Junior, (1993, p. 58), como no caso do Orçamento Participativo que se proliferou nos municípios brasileiros.

É difícil dizer precisamente como se origina a relação participação e orçamento público no Brasil, fato que transformou o tema em objeto de debate e disputa de narrativas entre os mais diversos atores que envolvem essa discussão. Segundo Luchmann (2014) o modelo de Porto Alegre obteve maior visibilidade, contribuindo para uma análise das diversas experiências mais focada nos sucessos das mesmas, além disso, com o avanço dos estudos, surgiram outras avaliações “menos celebrativas” que permitiram uma análise de modelos menos conhecidas do final da década de 70 e da diversidade que envolve os OPs no Brasil.

Segundo Avritzer (2003, p. 13), o “Orçamento Participativo é a experiência de participação local mais discutida no Brasil identificado com o governo do Partido dos Trabalhadores na cidade de Porto Alegre (1989 – 2002)”. Embora haja a afirmação de que o OP se iniciou pela capital do Rio Grande do Sul, segundo Pires e Martins (2011, p. 100), a partir de bibliografia especializada, identificou-se a sua origem.

[...] considerando ter ele se iniciado no ano de 1989, em algumas prefeituras brasileiras governadas pelo Partido dos Trabalhadores (PT): Porto Alegre RS, Piracicaba SP, Angra dos Reis RJ, Vitória ES, Santo André SP, Ipatinga MG, Betim MG, São Paulo SP, Santos SP, Jaboticabal SP. Em que pese o fato de que essas foram às experiências de maior visibilidade com o nome de Orçamento Participativo, alguns casos anteriores podem ser considerados pioneiros, com menos sucesso e impacto na opinião pública (e menor durabilidade quando comparadas a Porto Alegre – 16 anos sucessivos, ao longo de 4 mandatos do PT): Vila Velha (1986-1988), Lajes SC (1978- 1982), Boa Esperança ES (1978-1982), Diadema (1983-1988), Piracicaba (1978-1982) (PIRES; MARTINS, 2011, p. 100 – 101).

Essa constatação caracteriza bem as fases de desenvolvimento do Orçamento Participativo no Brasil que segundo Neto (2009, p. 76) pode ser dividido em três momentos distintos. O primeiro representado pelas primeiras experiências, Lajes – SC, Boa Esperança – ES e Recife – PE, as quais deram os primeiros passos para a instituição de base metodológica para inserção do OP na administração pública. A segunda fase refere-se ao momento no qual o PT passou a executar a política de participação em boa parte dos municípios sob sua gestão, ficando conhecida como – “fase petista”. Já a terceira fase se caracteriza pela expansão do OP para outros partidos políticos, além da ampliação da participação de outros protagonistas, consolidando o OP como um instrumento de descentralização do poder público.

Pires (2001, p. 37–38) ressalta o que já discurremos aqui, sobre a expansão e suas aspirações forjadas nos anos de ditadura, por liberdade e participação política, que alimentou o período final da década de 70 e início dos anos 80, criando um ambiente favorável para as proposições de participação da gestão dos recursos públicos. Nesse ambiente surgiu o OP, a partir de uma retomada de iniciativas municipais de planejamento

participativo do final da década de 70. Vale a pena ressaltar que, as experiências municipais de OP, apesar de terem suas similaridades, em muitos casos às metodologias apresentaram diferenças.

Segundo Pires e Martins (2012, p. 111), depois da disseminação do OP nos municípios brasileiros, houve certa dificuldade em quantificar as autointituladas experiências de OP. Essas dificuldades foram ampliadas em decorrência da chamada “onda do OP”, o que levou diversos políticos a adotarem a bandeira da participação popular em relação ao orçamento público, mas não com a devida seriedade para provocar mudanças significativas nos “procedimentos orçamentários”.

Passado o período de euforia, podemos dizer que, o Partido dos Trabalhadores adotou o OP como um dos principais elementos do que ficou conhecido como modo petista de governar. No entanto, segundo Pires (2001, p. 38), em meados da década de 80, houve um refluxo dos movimentos sociais e certo ceticismo que incidiram sobre algumas experiências que ficaram menos conhecidas. Nessa perspectiva, esse quadro permaneceu até final da década de 80, quando reacendeu as discussões sobre a descentralização e o Orçamento Participativo. Na tabela 1 abaixo podemos acompanhar a evolução do OP a partir do final da década de 80 segundo Ribeiro e Grazia (2003) e Wampler.

Tabela 1 – Experiências de Orçamento Participativo de 1989 a 2004

Autor	Ano	Número de municípios/ OP
Ribeiro e Grazia	1989 – 1992	12
	1993 – 1996	36
	1997 – 2000	140
Wampler	1989 – 1992	13
	1993 – 1996	52
	1997 – 2000	130
	2001 – 2004	177

Fonte: o autor

Podemos notar o avanço das experiências de OP entre 1989 e 2004, no entanto, nos anos seguintes houve uma redução gradual dessas experiências, sobretudo a partir de 2005. Os Estados de São Paulo e Santa Catarina são exemplos dessa redução. Uma análise sobre as experiências em Florianópolis e outras cidades catarinenses, apontam para algumas questões que possivelmente tiveram influência nessa redução,

[...] a equipe de governo é na maioria das vezes o ator central no processo (com risco de que OP seja somente consultivo), ocorre subordinação da participação à lógica do sistema representativo (busca de reeleição dos prefeitos), tendência à manutenção de relações personalistas, dificuldades para que cidadãos comuns se expressem livre e competentemente nas arenas de discussão (PIRES; MARTINS, 2012, p. 102, apud BORBA E LÜCHMANN, 2007).

O problema não se resume à questão numérica, como bem destacou Avritzer (2013, p. 13) sobre a diminuição no número de experiências, após o sucesso inicial de Porto Alegre que se tornou marca dos governos petistas, entre os anos de 1990 e 2004. Para ele, essa diminuição derivaria de dois fenômenos. O primeiro é a diminuição do número de cidades que, teria entre os vários motivos, “a concorrência entre OP e outras obras de infraestrutura”. O segundo fenômeno seria a diminuição de recursos destinados ao OP. Além disso, destaca Pires e Martins (2012), Genro e Sousa (1999), o esvaziamento das assembleias, sobretudo por aqueles que não tiveram suas demandas atendidas, a falta de infraestrutura para a realização do projeto e pouco conhecimento de natureza técnica por parte da população.

Em relação aos governos estaduais, vale destacar a experiência do governo do Rio Grande Sul que, desde 1998 criou a lei nº 11.179, instituindo a participação da sociedade na definição de parte do orçamento público, a qual foi denominada de “Consulta Popular”. É importante dizer que essas consultas possuem orçamento definido, uma questão importante que se caracterizou como problema para maioria das experiências municipais. Vejamos a Consulta Popular para os anos de 2022 e 2023, o governo do Rio Grande do Sul destinou 50 milhões do orçamento público para a realização de ações votadas pela população.

Outras experiências ainda em atividade são do Estado da Paraíba, sob o nome de Orçamento Democrático Estadual, a Bahia com o PPA Participativo, as Consultas Populares no Rio Grande do Sul e, o OP do Estado do Maranhão, implementado em 2015. Diferentemente do OP do Rio Grande do Sul, no Maranhão não tem orçamento definido por lei, nos anos iniciais, a alternativa utilizada alocar recursos, foi de encaixar as demandas da sociedade em ações que já estavam previstas, pois, não havia o que é chamado na linguagem orçamentária de Plano Interno – PI, onde são alocadas as ações e seus respectivos detalhamentos.

A experiência da Bahia tem bastante similaridade com experiência do Maranhão, embora seja o PPA participativo, são realizadas audiências públicas chamadas de “Escutas Sociais”, tendo como referência os Territórios de Identidade criados em 2007, são 27 territórios demarcados a partir dos critérios ambientais, econômicos, culturais dentre outros mais. As Escutas acontecem a partir da definição de matriz elaborada com as demandas de cada território que se orientam pelo Plano de Governo Participativo (PGP); Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI); Planos Territoriais de Desenvolvimento Sustentável (PTDS); Demandas oriundas de escutas anteriores e que ainda não foram realizadas (BAHIA, 2023). O decreto que autoriza a realização do PPA Participativo constituiu o Grupo

Governmental Interinstitucional com o objetivo de operacionalização do PPA, mas não estabelece orçamento para a realização das propostas.

Diante das questões apresentadas nas experiências municipais e nas poucas estaduais, podemos perceber que a falta de instrumentos que garantam legalmente a execução das demandas populares é um dos grandes problemas enfrentados e que dificultam a continuidade, pois, os governos não conseguem executá-las e o processo fica desacreditado por parte da sociedade, que não vê as suas demandas sendo atendidas.

Algumas análises sobre o OP no Brasil, nos leva a questionar se de fato há um fortalecimento da democracia e da participação popular. Nesse sentido, o orçamento participativo durante um tempo significativo, apresentou-se como um mecanismo poderoso, como uma inovação na gestão participativa e, que pode ser compreendido como um exemplo de sucesso no aprofundamento da democracia brasileira Avritzer, (2003). Do mesmo modo Genro e Sousa (1999) defendem que a implementação do OP se trata de “democratizar radicalmente a democracia”, criando mecanismos que possibilitem a inserção dos interesses da “ampla maioria da população”.

3.3 A implantação do orçamento participativo no Maranhão

Antes da implantação do OP estadual, no Maranhão tivemos duas experiências municipais, uma em São Luís, capital do Estado e outra em Imperatriz, segunda maior cidade do Maranhão. A nível de Estado, o OP foi implantado em 2015, no início do governo de Flávio Dino, eleito pela coligação PC do B, PSDB, PP, SD, PROS, PSB, PDT, PTC e PPS. Durante a campanha, afirmou-se no discurso e no plano de governo registrado no TRE que, a superação das desigualdades sociais e o desenvolvimento do Estado maranhão só é possível com a participação popular.

Nessa perspectiva, foram criadas as secretarias dos Direitos Humanos e Participação Popular – SEDIHPOP, as secretarias adjuntas de Promoção do IDH – SAPIDH e Secretaria Adjunta de Participação Popular – SAPP. Através da SEDIHPOP, iniciou-se alguns processos de participação popular para além dos conselhos de direito que funcionavam desde a gestão anterior. Ampliou-se o número de conselhos, criou-se os comitês do Programa Mais IDH e se iniciou as Escutas Territoriais do Orçamento Participativo.

Inicialmente a coordenação principal do Orçamento Participativo era da SEDIHPOP com apoio da SEPLAN, a partir do segundo ano, a coordenação ficou a cargo das duas secretarias. Além disso, foi criada a Comissão Permanente do Orçamento Participativo,

através do decreto de nº 31.519, de 29 de fevereiro de 2016, incluindo a Secretaria de Estado da Saúde – SES, Secretaria de Estado da Educação – SEDUC, Secretaria de Estado da Infraestrutura – SINFRA e Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social – SEDES.

A metodologia utilizada seguiu duas premissas fundamentais. A primeira é que a participação política é importante para o desenvolvimento e a segunda é que as soluções partem do local, por isso, adotou-se a divisão territorial, já constituída pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, através do Programa Territórios da Cidadania como consta na tabela abaixo.

Tabela 2 – Divisão territorial do Maranhão

Território do Maranhão
Alto Gurupi
Baixada Ocidental
Baixo Parnaíba
Campos e Lagos
Centro Maranhense
Cerrado Amazônico
Cerrado Sul
Cocais
Lençóis Munim
Médio Mearim
Metropolitana
Sertão do Maranhão
Vale do Itapecuru
Vale do Mearim
Vale do Pindaré

Fonte: o autor

Diferentemente da experiência do Rio Grande do Sul, o governo do Maranhão não optou por escolha de delegados ou eleição de conselheiros. Ao invés disso, realizou

audiências públicas (Escutas Territoriais) nas quais representantes das organizações da sociedade civil, secretarias e órgãos do governo municipal e estadual participaram escolhendo as propostas que foram disponibilizadas na Plataforma Digital de Participação Popular, para serem votadas, sendo as propostas vencedoras incluídas na Lei Orçamentária Anual. Atualmente o Orçamento Participativo é constituído por três etapas: Escutas Territoriais, Votação das propostas e devolutivas.

3.4 Divisão territorial e regional do Maranhão

Atualmente o Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos – IMESC tem realizado diversos estudos com intuito de apresentar uma proposta unificada de regionalização, a qual tem por objetivo dinamizar e ampliar as potencialidades endógenas de cada região. Segundo o estudo do instituto, ao olharmos para os últimos cinquenta anos constatamos “a incapacidade anterior do executivo maranhense de unificar, em torno de uma proposta consensual para ações territoriais, os múltiplos planos e programas de seus diversos órgãos de gestão” (IMESC, 2020, p. 7). Durante esse tempo, mesmo sem uma proposta unificada, diversos projetos de grande porte foram implementados, provocando mudanças profundas no território maranhense.

Além do projeto de colonização do Estado, elaborado e coordenado pela SUDENE, cabe lembrar a construção das rodovias BR-010 – a Belém-Brasília; a BR-316; a Belém Maceió; a Represa de Boa Esperança; o Porto do Itaqui; e a Estrada de Ferro Carajás, principais investimentos federais em infraestrutura que, no período de 1960 a 1980, modificaram as condições socioeconômicas e ambientais maranhenses, sem que uma geopolítica proativa fosse adotada/aplicada pelo executivo estadual (IMESC, 2020, p. 7).

Na década de 1960 a fisiografia era a principal forma utilizada para pensar a divisão regional. Nesse período o Maranhão tinha 129 municípios, a partir dos quais o Departamento de Estatística do Estado do Maranhão criou treze zonas fisiográficas. Além disso,

[...] a Superintendência de Desenvolvimento do Maranhão (SUDEMA) apresentou a proposta das Regiões Ecológicas, distribuídas em sete zonas [...], enquanto o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) adotava a distribuição regional com 16 Microrregiões Homogêneas (IMESC, 2020, p. 7).

Essa configuração permaneceu até o início da década de 1990, após o IBGE ter substituído as microrregiões homogêneas por regiões geográficas, passando para cinco mesorregiões, subdivididas em vinte e uma microrregiões. É importante verificar que mesmo com mudanças graduais, “alguns órgãos públicos estaduais utilizavam as Regiões

Fisiográficas, outros as Microrregiões Geográficas ou, o que perdura até o momento atual, cada órgão criou e usa a sua própria regionalização” (IMESC, 2020, p. 11).

Em 1998, por meio da Lei nº 7356, foram criadas as Gerências Regionais Administrativas, que vigoraram durante quatro anos, não apresentando o resultado esperado. Entre as razões principais para tal esquecimento, estão a distância entre as sedes municipais que faziam parte de cada região, a precariedade do sistema viário e por fim, a centralização do poder executivo sobre as decisões de cada região. Dessa forma, entre os anos de 1998 e 2006, “o planejamento estadual navegou em sucessivas regiões pontuais, conforme a percepção de cada unidade administrativa” (IMESC, 2020, p. 13).

O Governo do Maranhão apresentou uma nova proposta em 2007, dividindo o estado em 32 regiões de planejamento, no entanto, não foram efetivamente utilizadas. Os principais fatores que contribuíram para não utilizá-las, foram:

O grande número de regiões, o qual elevou o custo administrativo-financeiro para manutenção operacional de cada Unidade Regional e dificultou, aos órgãos do Estado, o compartilhamento e a transferência de ações dos seus programas, em relação à execução do Plano Plurianual (PPA) de forma articulada e, principalmente, regionalizada (IMESC, 2020, p. 13).

Já em 2017 o IBGE apresentou uma nova regionalização baseado em cidades polo e os municípios próximos, assim como o fluxo de materiais que os atravessam. Com essa mudança, buscava-se elementos que pudessem consubstanciar uma divisão territorial mais adequada às mudanças das últimas três décadas.

A região torna-se, por meio dessa opção, uma construção do conhecimento geográfico, delimitada pela dinâmica dos processos de transformação ocorridos recentemente e operacionalizada a partir de elementos concretos (rede urbana, classificação hierárquica dos centros urbanos, detecção dos fluxos de gestão, entre outros), capazes de distinguir espaços regionais em escalas adequadas (IBGE, 2017).

A proposta do IBGE criou as Regiões Geográficas Imediatas e as Regiões Intermediárias. Estas são referenciadas principalmente a partir da rede urbana, O IBGE procurou relacionar os centros urbanos com as necessidades imediatas da população, tais como:

Compras de bens de consumo duráveis e não duráveis; busca de trabalho; procura por serviços de saúde e educação; e prestação de serviços públicos, como postos de atendimento do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, do Ministério do Trabalho e de serviços judiciários, entre outros (IBGE, 2017).

As Regiões Geográficas Intermediárias correspondem a uma escala intermediária entre as Unidades da Federação e as Regiões Geográficas Imediatas. Nessa proposta, o IBGE buscou estabelecer principalmente a intermediação entre as metrópoles ou capitais regionais.

Em alguns casos se utilizou como referência, as cidades de menor dimensão, mas de relevância para as Regiões Geográficas Imediatas. Dentro dessa nova lógica, o Maranhão criou 22 Regiões Imediatas e 5 Regiões Intermediárias, no entanto é importante observar a variedade de divisões utilizadas pelos órgãos estaduais, algo que diretamente incide na formulação de políticas públicas, conseqüentemente no desenvolvimento. É bastante difícil unificar a ação do Estado quando, a Secretaria de Saúde tem como referencial dezenove regiões, a Secretaria de Educação com 18 regiões, a Secretaria de Território e Cidadania com quatorze regiões, a Secretaria de Planejamento e Orçamento com trinta e duas regiões e o IBGE com vinte e duas. Evidentemente que essas diferentes regionalizações criaram dificuldades para uma melhor espacialização, assim como, elaboração e execução de políticas públicas mais eficazes.

Um momento no qual se caminhou numa direção diferente foi no governo de Jackson Lago (2007 – 2008), onde a proposta de uma nova regionalização estava apoiada por iniciativas de participação popular, através de planejamento participativo. O resultado dessa falta de iniciativa dos governos anteriores foi à ação de cada órgão de forma descoordenada com políticas divergentes nas áreas de saúde, educação, segurança etc.

As ações descoordenadas dessas secretarias demonstram a ausência de um esforço em identificar as diferentes realidades socioeconômicas e ambientais existentes nos diversos cantos do Estado do Maranhão. Uma mudança significativa acontece desde 2015 com o governo de Flávio Dino, ao colocar como prioridade a redução da pobreza e elevação do Índice de Desenvolvimento Humano nos 30 municípios mais pobres do Estado, criando o Plano Mais IDH. O plano corresponde às ações multisetoriais nos municípios que apresentaram o menor IDH, com o objetivo de redução da extrema pobreza e das desigualdades sociais, utilizando a estratégia de desenvolvimento territorial sustentável. A criação do Plano exigiu uma divisão territorial que estivesse de acordo com as mudanças socioeconômicas e ambientais ocorridas nas últimas décadas no Estado do Maranhão.

3.5 Escutas territoriais

Em 2015 o governo do Maranhão criou a Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e Participação Popular – SEDIHPOP, e a adjunta de Participação Popular. Uma das primeiras tarefas da secretaria foi à realização das Escutas Territoriais do Orçamento Participativo (2015) e PPA participativo (2016). Os territórios são fundamentais para o desenvolvimento, mas como vimos anteriormente, o pouco esforço em compreender as

constantes mudanças geográficas, socioeconômicas e ambientais sobre o território do Estado do Maranhão, levaram os órgãos governamentais implementarem suas políticas a partir de metodologias próprias. Além disso, os modelos utilizados até então, não tomavam como referência a lógica de interação entre os municípios para além de características físicas (Fisiografia).

Nesse sentido, para realizar as primeiras consultas públicas, a SEDIHPOP adotou em 2015 a lógica do desenvolvimento regional sustentável, utilizada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, através do Programa Territórios da Cidadania, que consistia na “garantia de direitos sociais voltado às regiões [...], com objetivo de levar o desenvolvimento econômico e universalizar os programas básicos de cidadania” (BRASIL, 2008, p. 2). Seguindo a divisão territorial proposta pelo MDA, 15 territórios foram utilizados como referência para a primeira edição do OP. Os territórios foram: Alto Turi Gurupi, Baixada Ocidental, Baixo Parnaíba, Campos e Lagos, Centro Maranhense, Cerrado Amazônico, Cerrado Maranhense, Cerrado Sul, Cocais, Lençóis Munim, Médio Mearim, Metropolitana, Sertão do Maranhão, Vale do Itapecuru, Vale do Pindaré.

Em cada território foi escolhido um município-sede para realização das escutas territoriais, que são “etapas presenciais em que os agentes públicos estaduais vão ao encontro do cidadão/ã, numa espécie de audiência pública, para discutir sobre políticas e orçamento público” (MARANHÃO, 2018, p. 6). Para, além disso, as escutas territoriais se consolidaram como um importante espaço de proposição, e diálogo direto da administração pública com a sociedade. Nessas audiências com a população, além de escolher as propostas que serão incorporadas ao PPA e LOA, também são escolhidos os membros do Fórum do Orçamento Participativo, referente a cada território. De 2015 a 2018 a participação nas Escutas Territoriais foi a seguinte:

Tabela 3 - OP de 2015 a 2018 – Relação de participantes

OP (ano)	Participação Popular (Escutas Territoriais)
2015	3.082
2016	1.236
2017	2.148
2018	2.841

Fonte: o autor

Na tabela acima, podemos verificar que em 2015, houve maior número de participantes nas escutas territoriais e, no ano de 2016 uma diminuição significativa. Já nos anos de 2017 e 2018, nota-se que houve um aumento, mas abaixo do número de participantes

presenciais em 2015. Acredita-se que essas mudanças ocorram devido ao fato de que, no primeiro ano foram escolhidas todas as propostas incorporadas ao PPA e a cada ano foram votadas as propostas conforme a sua prioridade.

3.6 Votação das propostas

Nas escutas territoriais são formados grupos de trabalho, cada um com seus coordenadores/as e secretários/as, e após os debates, são apresentadas as propostas para apreciação e escolha no plenário. A escolha das propostas segue o seguinte critério: em 14 territórios, são escolhidas 03 propostas e na região metropolitana de São Luís, são escolhidas 06 propostas, que serão apreciadas na Plataforma de Participação Digital – Participa MA.

O Participa MA é uma plataforma que tem por objetivo fortalecer a participação da sociedade através de meios digitais, aproximando os cidadãos da administração pública. Após a etapa presencial, as propostas são disponibilizadas na plataforma durante um período para apreciação e votação. Nos primeiros anos, essas foram as formas de escolha das propostas provenientes da sociedade. No entanto, com a realização de cada edição, verificou-se a necessidade de adequações, pois, os meios tecnológicos contribuíram para ampliar a participação, mas dada as condições da infraestrutura tecnológica do Estado do Maranhão, muitos cidadãos não participaram do processo, por questões de acesso a equipamentos e à internet. Desta forma, adotou-se a votação presencial em parceria com as agências dos Correios, possibilitando a participação dos cidadãos que não tinham acesso aos recursos tecnológicos. Foram disponibilizadas cédulas nos 217 municípios do Maranhão sendo permitido o voto a todos com idade mínima de 16 anos.

Na primeira edição do OP, em 2015, cada território escolheu 25 propostas que foram incorporadas ao PPA e mais 3 propostas para o OP, sendo uma escolhida na Plataforma Digital de Participação Popular. Devido a representação populacional, somente a região metropolitana de São Luís apresentou 35 propostas para o PPA e 7 para o OP. Da votação digital participaram 23.006 pessoas, sendo escolhidas 17 propostas como prioridades para o orçamento de 2016. Devido a problemas de inclusão digital, foram realizadas articulações com secretarias de Estado, instituições de Ensino Superior e organizações da sociedade civil, com o intuito de oferecer todas as condições necessárias para participarem do processo.

Em 2016 foram contabilizados 14.968 votos, através dos quais 16 propostas foram escolhidas para incorporar o orçamento de 2017. Nota-se que houve uma redução do número de eleitores em relação a 2016. Já em 2017 foram 17.144, houve um aumento de 14,54% em

relação ao ano anterior. Na edição de 2018, o número foi de 30.267 votos e 48 propostas escolhidas. O OP de 2015 a 2018 seguiu uma metodologia na qual as propostas escolhidas foram incorporadas ao PPA e votadas nas edições de OP a cada ano. Nesses termos, 2018 representa o encerramento e o início de um ciclo, pois, encerra o período de 2015 a 2018 e inicia o próximo com a escolha para o período de 2019 a 2022, por isso, foram escolhidas um número maior de propostas em relação aos outros anos.

3.7 As devolutivas

A devolutiva é a resposta do poder público às demandas provenientes das votações do OP. A partir da realização de reuniões com a sociedade para apresentar o andamento das propostas eleitas. É importante verificar que para fins de adequação, foi utilizado o instrumental conhecido como “de-para”, onde as propostas da população foram transformadas de linguagem popular para orçamentária. Nesse sentido,

A devolutiva territorial confirma o compromisso do governo em efetivar a transparência dos recursos públicos e o processo democrático no estado do Maranhão, pela via da participação popular. Essa última etapa do processo do OP tem por objetivo oferecer subsídios para que a população possa monitorar os compromissos assumidos na construção de elaboração participativa do orçamento (MARANHÃO, 2016, p. 45).

Outra questão importante sobre a identificação das obras de OP é a falta de orçamento definido especificamente para esse fim. Devido a isso, as propostas são desmembradas em ações que em grande parte já estavam previstas no orçamento das secretarias. Isso implica em primeiro lugar, diretamente na execução dessas ações. Em segundo, implica na identificação da ação com o OP. Como solução, criou-se uma placa para identificação para as obras concluídas.

A proposta inicial das devolutivas era de serem realizadas antes das Escutas Territoriais, com a participação da sociedade civil organizada e o poder público dos territórios envolvidos. Por dois anos consecutivos (2016 – 2017), foram realizadas as devolutivas seguindo esse padrão, no entanto, a partir de 2018, os resultados do OP passaram a ser apresentados nas Escutas Territoriais.

Em 2015 foram eleitas as seguintes propostas:

Tabela 4 – Propostas escolhidas no OP de 2015

TERRITORIO	PROPOSTAS VENCEDORAS NA PLATAFORMA DIGITAL
ALTO TURI/GURUPI	Ampliar os sistemas de abastecimento de água e implantar o sistema de esgoto em toda região. 375 VOTOS – 53,50%
BAIXADA OCIDENTAL	Ampliar e equipar a Santa Casa de Misericórdia do município de Cururupu possa oferecer serviços de saúde de média e alta complexidade. 10.523 VOTOS – 86,32%
BAIXO PARNAÍBA	Construir, reformar, ampliar e equipar as escolas estaduais com laboratórios (informática, de ciências e de matemática), bibliotecas, quadras cobertas com vestiários, assegurando sua manutenção na zona urbana e rural. 217 VOTOS – 63,27%
CAMPOS E LAGOS	Construir hospital de alta complexidade no território. 196 VOTOS – 70,50%
CENTRO MARANHENSE	Construção, ampliação e reforma de prédios escolares e implantação de laboratórios pedagógicos para a educação básica nas zonas urbanas e rurais dos municípios, contemplando a clientela indígena, não indígena e quilombola. 297 VOTOS – 46,62%
CERRADO AMAZÔNICO	Estruturação das escolas com revisão das instalações elétricas, climatização, instalação de laboratórios de informática e ciências, internet banda larga, renovação do acervo das bibliotecas, equipamentos mobiliários, quadras poliesportivas. 1.184 VOTOS – 90,66%
CERRADO SUL	Reforma e climatização das escolas de Ensino Médio com instalação de kits de multimídia em todas as salas de aula. 313 VOTOS – 62,73%
COCAIS	Fortalecer o serviço de atenção básica de saúde e de alta complexidade com o financiamento do Estado para a instrumentalização e implementação das políticas de atenção aos trabalhadores, crianças, idosos e pessoas com deficiência. 222 VOTOS – 51,87%
LENÇÓIS MUNIM	Construção do hospital de alta complexidade da rede hospitalar do território e ampliação da rede existente. 77 VOTOS – 50,99%
MÉDIO MEARIM	Construção de um Hospital Macrorregional de Média de Alta Complexidade, com a seguinte estrutura: UTI neonatal, aparelhado com mamógrafos, tomógrafos e eletroencefalograma e hemocentro. 61 VOTOS – 78,21%
MÉDIO MEARIM	Conclusão do Hospital macrorregional de Pedreiras. 61 VOTOS – 70,93%
METROPOLITANA	Implantar Centro de Referência Especializado de atenção integral a saúde da pessoa idosa. 787 votos – 34,87%
	Construir e equipar o centro de referência metropolitano da economia solidária que atendam às necessidades das cadeias produtivas, com gestão compartilhada entre instâncias representativas da economia solidária. 735 votos – 32,57%
SERTÃO DO MARANHÃO	Ampliação e Modernização do Hospital de Urgência e Emergência da cidade de Presidente Dutra, visando atender ao território do sertão maranhense. 623 VOTOS – 90,55%
VALE DO ITAPECURU	Ampliação dos Hospitais Regionais de Matões do Norte com a média complexidade e o de Itapecuru Mirim para alta complexidade e com a instalação de uma UTI NEO NATAL visando a redução da mortalidade infantil e aquisição de 1 ambulância regional tipo Unidade de Suporte Avançado (USA) ou UTI Móvel para atender os municípios da região. (SAÚDE). 933 VOTOS – 83,98%
VALE DO MEARIM	Reestruturação da educação básica das escolas públicas nos âmbitos da estrutura física, pedagógica e tecnológica para a região do Vale do Mearim. 1.207 VOTOS – 85,72%
VALE DO PINDARÉ	Investimentos na atenção básica de saúde dos municípios, priorizando aquisição de um mamógrafo e de um equipamento de hemodiálise para a região. 650 VOTOS – 77,01%
23.006 votos	

Fonte: o autor

Em 2016 foram eleitas as seguintes propostas:

Tabela 5 – Propostas escolhidas no OP de 2016

TERRITÓRIO	PROPOSTAS VENCEDORAS NA PLATAFORMA DIGITAL
ALTO TURI GURUPI	Construção de Campus Universitário da UEMA na região.
BAIXADA OCIDENTAL	Construção do complexo portuário estratégico para o escoamento e beneficiamento da produção pesqueira e promoção do turismo.
BAIXO PARNAÍBA	Conclusão do Hospital Regional (Traumatologia e UTI) e retomada e conclusão do Centro Hemodiálise.
CAMPOS E LAGOS	Implementar os programas e serviços já existentes da UEMA e potencializar seu funcionamento com estrutura física, mobiliário e equipamentos adequados com oferta de cursos de graduação (especialização, mestrado e doutorado).
CENTRO MARANHENSE	Ampliação dos serviços de saúde na região: UTI para adultos e crianças, banco de sangue, serviço de hemodiálise, maternidade regional, Instituto Médico Legal (IML), ambulância aérea.
CERRADO AMAZÔNICO	Construção de espaços culturais e revitalização dos já existentes: teatro, casas de artesanato, centros culturais, museus.
CERRADO SUL	Construção e manutenção do Hospital e Maternidade Regional de Alta Complexidade, com Unidade de Tratamento Intensiva (UTI), para atender a demanda do território. Fortalecendo a atenção básica nos municípios do território.
COCAIS	Criar programas de Incentivo (extrativismo do babaçu, apicultura, suinocultura, avicultura, agroindústria familiar, ovinocaprinocultura, piscicultura, cajucultura, hortifrutícola, artesanato, doces, licores).
LENÇÓIS MUNIM	Implantação e ampliação do Sistema de Abastecimento de Água potável na zona urbana e rural com implantação de rede de esgoto em todo território.
SERTÃO DO MARANHÃO	Construção de um hospital de Alta Complexidade na Região do Médio Sertão e Ampliação do hospital de Urgência e Emergência da cidade de Presidente Dutra, visando um melhor atendimento para toda região.
MÉDIO MEARIM	Construção de um Hospital Macrorregional de Média de Alta Complexidade, com a seguinte estrutura: UTI neonatal, aparelhado com mamógrafos, tomógrafos e eletroencefalograma e hemocentro.
METROPOLITANA	Estruturação da estrada Nossa Senhora da Vitória que interliga a Avenida São Luís Rei de França até a Estrada da Maioba, da Estrada Velha da Raposa transformando-as em Rodovia Estadual (MA); duplicação da Estrada de Ribamar da Forquilha até a sede do município.
VALE DO ITAPECURU	Construção do Centro Universitário da Universidade Estadual do Maranhão (UEMA) no Vale do Itapecuru e garantir a criação do Instituto de Educação do Maranhão (IEMA) por microrregiões observando a posição geográfica das cidades polo do território.
VALE DO MEARIM	Conclusão dos hospitais com obras em andamento, com centros de especialidades médicas regionais com devido sistema de atendimento móvel com participação de bolsistas de cursos da área de saúde.
VAE DO PINDARE	Implantar o IEMA – Instituto Estadual de Educação do MA – com cursos profissionalizantes de acordo com os arranjos produtivos locais, em todos os municípios do território do Vale do Pindaré, garantindo políticas públicas para a permanência do aluno no sistema de ensino.

Fonte: o autor

Em 2017 foram eleitas as seguintes propostas:

Tabela 6 – Propostas escolhidas no OP de 2017

TERRITORIO	PROPOSTAS VENCEDORAS NA PLATAFORMA DIGITAL
ALTO TURI GURUPI	Criar o programa de abastecimento do Território do Alto Turi, focando ações de estruturação e comercialização dos mercados públicos, feiras da agricultura familiar e matadouros públicos;
BAIXADA OCIDENTAL	Criar um polo universitário (UEMA) no litoral ocidental com recursos que contemplem as potencialidades da região;
BAIXO PARNAÍBA	Fortalecer o sistema de Assistência Técnica Extensão Rural (ATER) pública, com a criação de uma Lei de ATER, elaboração do plano de ATER e destinação de 5% do orçamento do Estado para o financiamento das ações de assistência técnica e extensão rural para o território, priorizando a agricultura familiar e as Casas Familiares rurais;
CAMPOS E LAGOS	Construir e pavimentar a estrada que interliga os municípios de Viana a Pedro do Rosário;
CENTRO MARANHENSE	Construção de prédios do Campus da UEMA já regulamentados nos municípios de Grajaú e Barra do Corda, bem como o fortalecimento dos atuais cursos e implantação de novos;
CERRADO AMAZÔNICO	Construção de escolas de ensino médio nos municípios onde não existem, contemplando as áreas de assentamentos rurais, indígenas e quilombolas;
CERRADO SUL	Pavimentação e Conservação das Rodovias Estaduais do território e abertura de Rodovias nos trechos de Feira Nova para Carolina, Formosa da Serra Negra a São Pedro dos Crentes, Sambaíba a Loreto, Loreto a São Félix de Balsas, firmando convênio com os municípios para abertura e conservação das estradas vicinais;
COCAIS	Elaborar e executar programas de preservação dos recursos naturais estimulando e promovendo investimento para garantir a segurança e gestão hídrica;
LENÇÓIS MUNIM	Construção de um hospital regional da Mulher, com atendimento a todas as necessidades e UTI;
MÉDIO MEARIM	Construção do Centro de Estudos Superiores de Pedreiras - CESPE/ UEMA, com reestruturação e diversificação dos cursos de graduação (licenciatura e bacharelado) e implantação de Programas de Pós-Graduação Stricto Sensu (mestrado e doutorado) e diversificação dos cursos de graduação (licenciatura e bacharelado);
METROPOLITANA	Criação de escola de ensino médio, com centro de tecnologia, na área entre os municípios de São José de Ribamar, Paço do Lumiar e São Luís, beneficiando mais de 30 comunidades (bairros), entre Parque Vitória, Parque Jair, Parque São José, Altos do Turu, Jardim Turu (1,2 e 3), Itapiracó e etc. Garantia de recursos para execução de regularização fundiária na região metropolitana de São Luís e requalificação de moradias precárias;
SERTÃO DO MARANHÃO	Investir mais na educação com cursos profissionalizantes e escolas técnicas, integrando a família através de políticas públicas, voltada para a educação no trânsito prevenção e punição de atos ilícitos para crianças e adolescentes;
VALE DO ITAPECURU	Revitalização dos Rios Itapecuru, Munim, Rio Preto, Gaiola, com ações de fortalecimento municipal de meio ambiente e sensibilização dos ribeirinhos.
VALE DO MEARIM	Criar programa de apoio aos municípios para desenvolvimento e implantação de saneamento básico e resíduos sólidos;
VAE DO PINDARE	Regionalização da universidade pública com ofertas de cursos nas áreas de física, química, matemática, pedagogia da alternância e língua estrangeira.

Fonte: o autor

Em 2018 foram eleitas as seguintes propostas:

Tabela 7 – Propostas escolhidas no OP de 2018

TERRITÓRIO	PROPOSTAS VENCEDORAS NA PLATAFORMA DIGITAL
ALTO TURI GURUPI	Implantar e fomentar instituições de ensino para promover cursos de formação técnica e profissionalizante, voltados para a realidade rural do território, objetivando atender produtores rurais e seus familiares.
BAIXADA OCIDENTAL	Implantação de Escolas Técnico-Profissionais para formação de mão de obra qualificada e inclusão dos jovens no mercado de trabalho com ênfase na vocação do território.
BAIXO PARNAÍBA	Criar uma central de abastecimento, comercialização e industrialização da produção agropecuária do território visando a geração de trabalho e renda.
CAMPOS E LAGOS	Aumento efetivo de policiais, de acordo com a legislação (PM e PC).
CENTRO MARANHENSE	Construção de centros poliesportivos, academias ao ar livre e estádios nos municípios da regional.
CERRADO AMAZÔNICO	Reestruturação dos hospitais regionais já existentes.
CERRADO SUL	Ampliação da estrutura da UEMA para atendimento aos municípios do território no oferecimento de cursos técnicos, de graduação e pós-graduação (lacto e stricto sensu) com foco nas necessidades do Cerrado Sul.
COCAIS	Promover ações de certificação dos produtos da agricultura familiar.
LENÇÓIS MUNIM	Ampliação de polos da Universidade Estadual do Maranhão - UEMA no território Lençóis/ Munim.
SERTÃO DO MARANHÃO	Implantação de Políticas de proteção das bacias hidrográficas do Médio Sertão com a criação de postos de recebimento dos resíduos sólidos, e implantação de usina de reciclagem e aterros sanitários.
MÉDIO MEARIM	Melhoria da infraestrutura física das escolas contemplando mobília, equipamentos, climatização, construção de quadras, auditórios, bibliotecas, laboratórios por área e acesso a banda larga.
METROPOLITANA	Criação e execução de um Plano de Desenvolvimento Integrado da região metropolitana com foco na regularização fundiária, habitação, mobilidade urbana, acessibilidade, saneamento, infraestrutura com definição dos limites geográficos dos municípios da ilha com garantia de recursos para execução de regularização fundiária na região metropolitana de São Luís e requalificação de moradias precárias;
	Implantação de VLT ou metrô de superfície interligando os 4 (quatro) municípios da grande ilha integrado aos terminais de integração, rodoviária e aeroporto bem como com acesso a uma rede de ciclovias com bicicletários nos terminais e passarelas para pedestres.
VALE DO ITAPECURU	Estadualização e Pavimentação da estrada que liga Cantanhede-Itapecuru-Tingidor- Presidente Juscelino (MA-020), interligando Presidente Vargas e Nina Rodrigues.
VALE DO MEARIM	Criar novos cursos presenciais e a distância de graduação, pós-graduação, extensão e cursos técnicos profissionalizantes em todas as áreas.
VAE DO PINDARE	Construir, manter e equipar Centro de Referência Regional para atendimento às crianças, adolescentes e jovens usuários de substâncias psicoativas, com realização de ações socioeducativas; capacitação e cursos profissionalizantes, inclusão no mercado de trabalho.

Fonte: o autor

3.8 Comissão Permanente do Orçamento Participativo

O Decreto nº 31.519, de 29 de fevereiro de 2016, criou a Comissão Permanente do Orçamento Participativo (COP), com o objetivo de “garantir a intersetorialidade das propostas populares para o orçamento do Estado do Maranhão” (MARANHÃO, 2016) e, assim garantir a alocação orçamentária e execução das obras provenientes das propostas da sociedade, como consta no artigo 2º do referido decreto, “possui a função de garantir processos de consolidação das propostas definidas pela população para o orçamento participativo, integrando as competências dos diversos órgãos” (MARANHÃO, 2016).

Segundo o decreto a COP tem as seguintes finalidades:

I - participar do processo de consultas populares nas regiões definidas para apresentação de demandas e monitoramento do orçamento participativo; II - identificar e disponibilizar informações dos programas e projetos de ação continuada existentes em seu órgão, que complementam e garantem a sustentabilidade das propostas priorizadas nas consultas populares; III - contribuir para a sistematização das demandas territoriais de orçamento participativo; IV - monitorar a adequação da demanda territorial priorizada no orçamento do órgão a fim; V - fomentar criação de ação voltada para a participação popular na construção orçamentária dos órgãos estaduais; VI - acompanhar a execução das demandas populares orçadas e disponibilizar informações à plataforma digital; VII - planejar cursos e seminários de formação em participação popular, intersetorialidade e democratização dos recursos públicos; VIII - disponibilizar anualmente relatório da execução das prioridades definidas pela população, a fim de subsidiar a devolução presencial; IX - contribuir com a elaboração da metodologia das avaliações participativas do PPA e novas prioridades anuais do orçamento participativo (MARANHÃO, 2016).

A comissão foi criada a partir da primeira edição do OP (2015), logo após aprovação das propostas e adequação orçamentária, quando se percebeu que orçamento não sendo impositivo, precisava-se de algum instrumento que garantisse a consolidação das propostas.

3.9 Fórum Territorial do Orçamento Participativo

O Fórum é uma instância criada para que a sociedade civil organizada possa monitorar a execução das propostas eleitas no Orçamento Participativo. A cada escuta realizada, é apresentado aos participantes um rascunho do regimento interno, que é discutido e alterado conforme necessário. Após as mudanças, a versão final é enviada para a SEDIHPOP para ser validada.

Em teoria, o Fórum é a instância em que a população participa do processo pós-eleitoral das propostas. No entanto, na prática, o Fórum não tem funcionado com a frequência necessária. Entre 2015 e 2018, houve poucas reuniões com os membros dos Fóruns e as secretarias responsáveis pela coordenação do Orçamento Participativo. Além disso, a estrutura atual não oferece recursos suficientes para que os membros possam acompanhar a execução das propostas.

4 A EVOLUÇÃO DO IDHM E AS CONTRIBUIÇÕES DO OP

Para interpretação dos dados serão utilizadas as informações do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM e o conjunto de propostas do Orçamento Participativo eleitas nos anos de 2015 a 2018. Além disso, é importante ressaltar que em relação ao IDHM, serão utilizados os dados dos anos de 1991 a 2018, pois, ele é composto das informações do censo de 1970, 1980, 1991, 2000, 2010 e o resultado da progressiva expansão desses dados entre os anos de 2012 e 2017.

O IDH global foi criado em 1990, sob a coordenação do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Humano – PNUD. Calculado anualmente, o índice é composto pelo IDH Renda, IDH Educação e IDH longevidade. Já o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal que foi criado em 1998 é calculado decenalmente, pelo Instituto de Pesquisa Aplicada – IPEA e pela Fundação João Pinheiro – FJP.

O IDH Renda tem como indicador a renda média *per capita* e o IDH Longevidade tem como indicador a esperança de vida ao nascer. O IDH Educação possui dois indicadores – escolaridade da população adulta que calcula a média de estudo de pessoas com 25 anos ou mais e a escolaridade da população jovem, que se refere aos anos esperados de estudo. O IDHM é formado por três dimensões: Longevidade, Renda e Educação. O IDHM-L e o IDHM-R têm apenas um indicador para cada um seguindo o IDH global, já o IDHM-E tem dois indicadores: escolaridade que são os indivíduos com 18 anos ou mais com ensino fundamental completo e a frequência escolar que, refere-se ao percentual de crianças entre 5 e 6 anos que estão na escola, além disso, os adolescentes entre 11 e 13 anos que estão nas séries finais do Ensino Fundamental ou quem tenha entre 15 e 17 anos com ensino médio completo.

Considerando isso, uma análise sobre o desenvolvimento humano implica em avaliar as ações diretas e indiretas do governo relacionadas à renda, educação e longevidade, mas também que devemos considerar a permeabilidade dessas ações em relação à amplitude das políticas públicas no geral. Levando-se em conta a lógica territorial entre os municípios, é possível que uma análise apenas das ações focalizadas não seja suficiente para avaliar de forma consistente o desenvolvimento, pois na lógica territorial, o desenvolvimento está sedimentado não apenas no movimento interno, mas nas trocas realizadas entre os municípios que compõem esses territórios.

Nesse sentido, trataremos das três dimensões do IDHM (renda, educação e longevidade), mas também de alguns aspectos relativos à saúde, infraestrutura e meio ambiente, que compõe o maior número de propostas de OP e que evidenciam o entendimento

adotado Pelo Instituto Maranhense de Estudos Econômicos e Cartográficos – IMESC de que as relações territoriais ou regionais são importantes para o desenvolvimento local.

Desde a criação do IDHM, o Maranhão tem ocupado a última ou penúltima posição. Em 1991 o índice era de (0,357), correspondendo a 27ª posição do ranking. Em 2000, o índice sofreu uma variação para (0,476) passando para 26ª posição e em 2010 ocorreu uma significativa mudança para (0,639), no entanto, permanecendo na posição anterior. Nos anos seguintes, houve uma crescente, em 2016, o índice era de (0,680), 2017 de (0,685) e 2018, de (0,686), no entanto, mesmo com o aumento do índice, o estado não avançou retornando para última posição conforme indica a tabela abaixo.

Tabela 8 – IDHM do Maranhão entre os anos de 2010 e 2018

Ano	Posição IDHM	IDHM	Posição IDHM Renda	IDHM Renda	Posição IDHM Educação	IDHM Educação	Posição IDHM Longevidade	IDHM Longevidade
1991	27°	0,357	27°	0,478	25°	0,173	27°	0,551
2000	26°	0,476	27°	0,531	25°	0,312	26°	0,649
2010	26°	0,639	27°	0,612	19°	0,562	26°	0,757
2012	27°	0,648	27°	0,602	20°	0,611	27°	0,739
2013	26°	0,661	27°	0,607	20°	0,639	27°	0,744
2014	26°	0,663	27°	0,610	20°	0,639	27°	0,749
2015	26°	0,669	27°	0,613	21°	0,649	27°	0,754
2016	26°	0,680	27°	0,615	21°	0,673	27°	0,759
2017	26°	0,685	27°	0,616	18°	0,684	27°	0,764
2018	27°	0,686	27°	0,613	21°	0,685	27°	0,769

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano Brasil

Podemos observar que desde 1991, o IDHM do Maranhão praticamente dobrou, passando de (0,357) em 1991 para (0,686) em 2018, no entanto, isso não alterou substancialmente a condição do estado no ranking, assim como, no IDHM-R a sua posição continuou inalterada de 1991 a 2018, permanecendo na 27ª posição. Comparando a evolução do índice, observa-se um lento crescimento de 1991 a 2000 e depois aumentos mais expressivos até 2010, continuando progressivamente até 2018.

O IDHM Educação do Maranhão em 1991 era de (0,173), ocupando a 25ª posição. Em 2018 o índice era de (0,685), quase quatro vezes aquele apresentado no primeiro ano. Nota-se que em 2010, ano referencial houve um crescimento mais acentuado, seguindo numa crescente até 2018. Também houve alteração no IDHM longevidade que era de (0,551) para (0,769) em 2018, elevando a expectativa de vida dos maranhenses ao nascer de 62,05 para 71,13, um aumento de 9,08 num período de 32 anos. Comparando com Santa Catarina que ocupava a 1ª posição do ranking em 1991 com a expectativa de vida de 70,81, permanecendo em 2018, com 79,66 anos, apresentando uma diferença de 8,53 anos a mais em relação à expectativa de vida dos maranhenses.

É importante destacar o período que corresponde à pesquisa, os anos entre 2015 e 2018. Segundo o Radar IDHM que sistematizou a evolução dos dados referente ao período pós censo 2010, o Maranhão entre 2012 e 2017, no IDHM-E, apresentou uma das maiores variações entre as unidades da federação, (0,073). Já o IDHM-R os estados do Norte e do Nordeste apresentaram valores bem abaixo das demais unidades e foram caracterizados como “médio desenvolvimento”. Nessa dimensão o Maranhão ficou na última posição apresentando um índice de (0,623) e uma renda *per capita* de (R\$387,84), quatro vezes menor que a renda *per capita* do Distrito Federal, a maior renda do país (R\$ 1.681,05) no mesmo período. Ainda nessa questão, tratando-se das desigualdades internas, o Maranhão (0,075) ocupava a 26ª posição ficando apenas a frente do Amapá (0,069). Vejamos os resultados referentes ao IDHM-L, IDHM-R e IDHM-E quando relacionados à cor nas UFs.

Tabela 9 – Resultados do IDHM-E, IDHM-L e IDHM-R

Estados	IDHM-E		IDHM-L		IDHM-R	
	Branco	Negro	Branco	Negro	Branco	Negro
Rondônia	0,715	0,699	0,800	0,744	0,722	0,687
Acre	0,737	0,669	0,838	0,791	0,723	0,646
Amazonas	0,784	0,730	0,801	0,764	0,784	0,647
Roraima	0,844	0,759	0,861	0,743	0,762	0,689
Pará	0,724	0,645	0,811	0,762	0,707	0,639
Amapá	0,693	0,715	0,849 0,78	0,78	0,721	0,689

Tocantins	0,778	0,710	0,825	0,787	0,745	0,677
Maranhão	0,732	0,670	0,808	0,733	0,679	0,607
Piauí	0,725	0,651	0,797	0,749	0,719	0,641
Ceará	0,761	0,700	0,834 0,79	0,79	0,735	0,647
Rio Grande do Norte	0,716	0,656	0,858	0,816	0,710	0,660
Paraíba	0,714	0,651	0,827	0,781	0,740	0,665
Pernambuco	0,742	0,659	0,824	0,798	0,737	0,650
Alagoas	0,695	0,619	0,795	0,757	0,685	0,622
Sergipe	0,684	0,628	0,821	0,773	0,731	0,659
Bahia	0,698	0,644	0,828	0,782	0,763	0,658
Minas Gerais	0,795	0,725	0,880	0,833	0,784	0,703
Espírito Santo	0,766	0,713	0,886	0,842	0,787	0,700
Rio de Janeiro	0,815	0,727	0,874	0,814	0,818	0,716
São Paulo	0,854	0,791	0,884	0,846	0,825	0,726
Paraná	0,793	0,702	0,872	0,832	0,791	0,711
Santa Catarina	0,795	0,707	0,894	0,853	0,792	0,727
Rio Grande do Sul	0,754	0,647	0,879 0,83	0,83	0,802	0,711
Mato Grosso do Sul	0,770	0,669	0,852	0,818	0,782	0,716
Mato Grosso	0,778	0,748	0,830	0,796	0,787	0,714
Goiás	0,789	0,715	0,842	0,788	0,778	0,726
Distrito Federal	0,863	0,769	0,892	0,851	0,917	0,803

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil.

A partir dos dados podemos evidenciar a diferença no Maranhão entre IDHM-R de brancos e negros que é de (0,072). Além disso, podemos destacar a diferença entre o IDHM-R de brancos no Distrito Federal (0,917), o mais alto do país, para o IDHM-R de

negros no Maranhão (0,607), que em termos de comparação, corresponde a menor renda do país.

Na questão de gênero, em todas as UFs as mulheres apresentaram resultados superiores aos homens no IDHM-E. Nessa dimensão, o Maranhão ficou entre as 21UFs que apresentaram resultados na faixa de alto desenvolvimento, no entanto, ficou entre os três estados com a maior diferença entre homens e mulheres, Tocantins com (0,113), Piauí (0,088) e Maranhão (0,083). Em relação ao IDHM-R, é o grupo que apresenta as maiores diferenças entre homens e mulheres, assim como em outros Estados, no Maranhão os homens (0,642) apresentaram o subíndice maior do que das mulheres (0,597), como podemos verificar na tabela abaixo.

Tabela 10 – Resultados do IDHM-E, IDHM-L e IDHM-R desagregados por sexo nas UFs (2017)

Estados	IDHM-E		IDHM-L		IDHM-R	
	Homem	Mulher	Homem	Mulher	Homem	Mulher
Rondônia	0,670	0,736	0,724	0,836	0,769	0,596
Acre	0,662	0,700	0,767	0,881	0,681	0,639
Amazonas	0,701	0,772	0,731	0,846	0,746	0,591
Roraima	0,739	0,805	0,741	0,826	0,726	0,680
Pará	0,619	0,702	0,726	0,859	0,691	0,599
Amapá	0,678	0,743	0,777	0,866	0,697	0,694
Tocantins	0,674	0,787	0,762	0,866	0,727	0,651
Maranhão	0,638	0,725	0,702	0,830	0,642	0,597
Piauí	0,622	0,710	0,701	0,842	0,677	0,635
Ceará	0,691	0,743	0,752	0,884	0,725	0,611
Rio Grande do Norte	0,638	0,719	0,783	0,917	0,722	0,620
Paraíba	0,632	0,709	0,744	0,873	0,726	0,649
Pernambuco	0,647	0,724	0,756	0,884	0,702	0,654
Alagoas	0,595	0,674	0,704	0,863	0,656	0,615

Sergipe	0,601	0,678	0,729	0,870	0,714	0,629
Bahia	0,614	0,692	0,738	0,891	0,751	0,599
Minas Gerais	0,729	0,776	0,827	0,923	0,808	0,655
Espírito Santo	0,708	0,758	0,828	0,958	0,831	0,620
Rio de Janeiro	0,750	0,777	0,800	0,912	0,831	0,692
São Paulo	0,819	0,836	0,838	0,939	0,900	0,672
Paraná	0,749	0,781	0,817	0,930	0,844	0,674
Santa Catarina	0,764	0,795	0,852	0,962	0,873	0,671
Rio Grande do Sul	0,703	0,754	0,827	0,939	0,859	0,699
Mato Grosso do Sul	0,692	0,729	0,790	0,908	0,824	0,650
Mato Grosso	0,729	0,789	0,773	0,885	0,819	0,630
Goiás	0,709	0,771	0,770	0,878	0,821	0,652
Distrito Federal	0,783	0,825	0,828	0,946	0,940	0,771

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil.

Outra questão observada no relatório Radar IDHM de 2013 é que, dentre os 100 municípios brasileiros com o menor IDHM, 23 são maranhenses. Segundo dados do IMESC, na criação do Plano Mais IDH criado em 2015, além dos 23, foram incluídos mais 7 municípios com IDHM baixo, no entanto, o número não alterou o fato de que todos no que se refere ao IDHM-E, estejam abaixo do índice do Estado (0,562). O IDHM-L não apresentou resultados diferentes, todos os 30 municípios apresentaram de 2010 a 2013 números inferiores ao índice estadual (0,639). No indicador de renda, os municípios continuaram com números inferiores ao estadual em 2010, que era de (0,612). Comparando com o Distrito Federal (0,863), o maior nessa dimensão no referido período, constata-se a inferioridade da renda *per capita* do Estado do Maranhão, sendo 55% inferior à renda do Brasil e 80% do Distrito Federal.

No que se refere à relação desses dados com as edições de OP de 2015 a 2018, é importante destaca a execução de políticas públicas com foco a redução das desigualdades sociais. Em 2018, Flávio Dino foi o governador mais bem avaliado²⁸ do Brasil pelo fato de ter

²⁸ <https://especiais.g1.globo.com/ma/maranhao/2019/as-promessas-de-dino/#/4-anos>

cumprido o maior número de promessas. Das 57 promessas de campanha, 7 não foram, 28 parcialmente e 22 foram cumpridas. Dentre as promessas de Direitos Humanos e sociais está a expansão do Plano Mais IDH e na área econômica está a manutenção do orçamento participativo como uma importante estratégia para escolha das prioridades orçamentárias provenientes das demandas da população maranhense.

Tratando diretamente do OP, foram eleitas 61 propostas que foram desmembradas em 308 sub ações. Isso ocorreu devido ao fato que no escopo de algumas propostas continham mais de uma ação, que ficaram conhecidas como propostas combo. Vejamos o exemplo de proposta eleita para a Região Metropolitana de São Luís no processo de OP de 2017:

Criação e execução de um Plano de Desenvolvimento Integrado da região metropolitana com foco na regularização fundiária, habitação, mobilidade urbana, acessibilidade, saneamento, infraestrutura com definição dos limites geográficos dos municípios da ilha com garantia de recursos para execução de regularização fundiária na região metropolitana de São Luís e requalificação de moradias precárias.

Na mesma proposta tem regularização fundiária, habitação, mobilidade urbana, acessibilidade, saneamento, infraestrutura e definição de limites entre os municípios que compõe a região metropolitana. Esse é um exemplo de proposta que gerou ações executadas por diversas secretarias, não apenas por aquele responsável pela temática.

Existem exemplos de propostas que embora não haja uma diversidade de temas, gerou muitas ações por serem mais voltadas para a dinâmica interna dos municípios e por sua especificidade, como no caso de construção de escolas. No território Baixo Parnaíba em 2015 a proposta eleita foi a seguinte: Construir, reformar, ampliar e equipar as escolas estaduais com laboratórios (informática, de ciências e de matemática), bibliotecas, quadras cobertas com vestiários, assegurando sua manutenção na zona urbana e rural. Dessa proposta foram executadas 16 ações nos municípios de Anapurus, Chapadinha, Belágua, Brejo, Buriti, São Benedito do Rio Preto, Santa Quitéria, Santana do Maranhão, Tutóia e Urbano Santos. Todas as ações foram concluídas e entregues para o uso da população.

Tabela 11 – Distribuição das 308 sub ações e suas respectivas áreas

Número de sub ações (derivadas das 65 propostas 2015 – 2018)	Área	Status da obra ou serviço			
		Entregue	Em andamento	Sem informação	Cancelada/ Parado/ Rescisão
11	Agricultura/ familiar	03	05	03	
03	Assistência Social	01	02		
02	Cultura	02			
173	Educação	156	16	01	
01	Esporte			01	
09	Infraestrutura	03	04	01	01
04	Meio Ambiente		01	03	
02	Mobilidade Urbana		02		
17	Regularização Fundiária	17			
46	Saneamento	38	03		05
36	Saúde	32	03	01	
03	Segurança	02	01		
01	Trabalho e renda	01			
308		255	37	10	06

Fonte: o autor

A partir da tabela 11 podemos observar quais foram às demandas atendidas pelo orçamento participativo. As principais são educação, saneamento, saúde e regularização fundiária. Todas as propostas se relacionam direta ou indiretamente com IDHM, no entanto, desses temas, dois estão diretamente ligados aos avanços das políticas públicas. Saúde e educação somam 209 ações atendidas, sendo que 188 foram executadas e entregues à população, correspondendo a 89,9% das propostas nesses temas.

É importante observar que em 2010 o IDHM-E do Maranhão era de (0,562) e em 2015 de (0,639), um aumento de (0,077) e em 2018, mudou para (0,685), um aumento de (0,046). Observa-se que embora no período de 2015 a 2018 a variação seja menor quando comparada com o período de 2010 a 2015, mas em relação aos outros Estados, o Maranhão apresentou bons resultados, mantendo-se entre a 18ª e 21ª posição no ranking.

Esse resultado possivelmente reflete o volume das ações do governo na educação, mas, sobretudo na qualidade da aplicação dos recursos, algo notado quando se observa quais foram as principais ações no âmbito da educação. Das 173 sub ações, 52% se referem a construção de escolas e reconstrução de escolas taipa, ou seja, além da melhoria da qualidade do ensino, as novas escolas permitiram a ampliação do número de alunos em sala de aula, convergindo com os indicadores do IDHM-E²⁹ e as propostas de OP.

Sobre as propostas de Saúde, das 36 indicações de OP, 15 resultaram na construção de hospitais de pequeno e grande porte, como os hospitais regionais e macrorregionais (política territorial), corroborando com dados apresentados sobre o IDHM-L³⁰ no Radar IDHM de 2012 a 2017. Além disso, segundo os dados do IBGE³¹ desse período, houve diminuição da taxa de mortalidade infantil, saindo de 23,4 em 2014 para 20,3 óbitos a cada mil crianças nascidas vivas com menos de 1 ano em 2017. Outro dado importante é a mortalidade em crianças com menos de 5 anos ou mortalidade na primeira infância. Segundo esses dados do IBGE, em 2016 a cada mil nascidos vivos, 15,5 não alcançavam 5 anos de idade e em 2017 declinou para 14,9 a cada mil nascidos, uma diminuição de 3,9% em relação ao ano anterior.

Embora o IDHM-L tenha como indicador a esperança de vida ao nascer, existem outros indicadores que se relacionam e afetam a melhoria da qualidade de vida e que devem ser considerados. Nas indicações de OP de 2015 a 2018 houve muitas propostas referentes ao

²⁹ O IDH Educação possui dois subíndices: escolaridade (percentual de pessoas de 18 anos ou mais de idade com ensino fundamental completo) e frequência escolar (percentual de crianças de 5 a 6 anos de idade na escola, o percentual de adolescentes de 11 a 13 anos nos anos finais do ensino fundamental ou com fundamental completo e o percentual de adolescentes de 15 a 17 anos com o ensino fundamental completo) (IMESC, 2015).

³⁰ IDH Longevidade possuem como indicador a esperança de vida ao nascer.

³¹ Tábua completa de mortalidade para o Brasil – 2017 Breve análise da evolução da mortalidade no Brasil.

saneamento e regularização fundiária. Diante disso é importante pensar que, dos 217 municípios do Maranhão, 181 estão na Amazônia Legal, enfrentando problemas de desmatamento, garimpo ilegal, violência, gestão dos recursos hídricos etc. Segundo o Sistema Nacional de Informação Sobre Saneamento - SNIS, dentre as UFs, o Maranhão em 2015 estava entre os três Estados com a menor distribuição de rede água no Brasil (entre 80% e 90%). Em relação ao índice médio de atendimento urbano com coleta de esgoto, o estado se encontrava entre 10% e 20%. Em 2018, houve uma mudança negativa no percentual de distribuição de rede de água, ficando entre 60% e 80%, no entanto, tratando-se da coleta de esgoto permaneceu com o mesmo percentual. Já o Sistema de Indicadores Sociais – SIS aponta que em 2018, cerca de 81% da população não tem saneamento básico adequado e 54% não tem acesso a rede de abastecimento de água. Esses dados indicam uma grande demanda por saneamento básico, justificando em certa medida, as demandas de OP, pois das 46 propostas de saneamento, 87% se referem à ampliação do sistema de abastecimento de água nos municípios, perfuração de poços e distribuição de kits sanitários.

A regularização fundiária apresenta outros dados relevantes, todas as 17 sub ações foram realizadas na região metropolitana de São Luís e se referem a títulos de regularização fundiária, pois boa parte da região foi constituída a partir de ocupações urbanas. A regularização fundiária contribui para o acesso a serviços básicos como de saúde, saneamento e segurança, pois em sua maioria são áreas de periferia sem acesso às condições básicas de vida e suscetíveis a violência. Segundo informações contidas no relatório da SAPP, apresentado em 2023 sobre os anos de 2015 a 2018, todas as 17 sub ações foram executadas.

De 2015 a 2018 não houve muitas propostas diretas na área de segurança, no entanto, nesse período outras iniciativas do governo impactam a segurança pública e consequentemente o IDHM-L. A exemplo disso, o programa Pacto Pela Paz, criado em 2015, pela Lei Ordinária Nº 10.387, com o objetivo de redução da criminalidade e da violência, estimulando a cultura da paz através de um conjunto de ações articuladas. Segundo o Atlas da Violência, houve um contínuo aumento de homicídios no Maranhão entre 2005 e 2014, destacando-se 2013 que teve um aumento de 20,3% em relação ao ano anterior e 2014 que apresentou o maior número desde a série histórica iniciada em 1979 (2.462 vítimas). De 2015 a 2018 houve uma diminuição dos homicídios, caindo de 35,3 para 28,2 vítimas a cada 100 mil habitantes.

Tratando-se das propostas relativas a emprego e renda, entre 2015 e 2018 houve apenas uma proposta aprovada nesta temática nas escutas territoriais, mas é importante observar que a partir dos dados desse período, a articulação da questão com o

desenvolvimento. Segundo o IBGE, através da Síntese dos Indicadores Sociais apresentados em 2016, 312mil maranhense voltaram para condição de miseráveis e em 2018, mesmo com a crescente do IDHM-R, 54,1% das pessoas viviam com menos de R\$ 406,00 por mês, e o menor rendimento domiciliar *per capita* por pessoa, inferior a US\$ 5,50 PPC. 3% da população vivia sem nenhum tipo de renda, quando a média nacional é de 2,4%, além disso 24,3% da população vivia com um quarto a meio salário e 27,4 % viviam entre meio a um salário-mínimo. Em 2017 o Maranhão foi a UF que apresentou o menor rendimento médio (R\$ 1.170,00) comparado ao Distrito Federal (R\$3.805,00). Apresentou também o menor rendimento mensal (R\$ 710,00), quatro vezes menor do que o Distrito Federal que era de (R\$ 3.087,00), além de ser o primeiro do país em trabalho informal (66,2%).

Os dados apresentados indicam que nesse período de 2015 a 2018, o crescimento do IDH do Maranhão foi de (0,669) em 2015 para (0,686) em 2018, mas se manteve durante 4 anos na 26^o e 27^a posição, mantendo o padrão de crescimento desde a criação do índice. No que se refere ao IDHM-E, houve um grande avanço na educação, com valorização dos professores, reformas, ampliação, construção de novas escolas estaduais, e nos municípios, forte atuação para a erradicação das escolas de taipa, incidindo na qualidade do ensino e número de alunos matriculados. Na saúde foram reformados e ampliados hospitais, mas na grande maioria as sub ações geradas a partir de propostas de OP resultaram em construção de novos hospitais regionais e macrorregionais que juntamente com outras políticas públicas incidiram na redução da mortalidade infantil, melhoria do sistema de saúde pública e no aumento da expectativa vida ao nascer dos maranhenses.

Outra questão são as desigualdades internas, mesmo a maioria da população sendo de mulheres e negros, o maranhão ainda apresenta uma das maiores diferenças entre a renda entre brancos e negros, e homens e mulheres. Além disso, existem também diferenças entre os municípios que evidenciam a desigualdade existente entre os territórios. No censo de 2010, o IDHM do município mais rico do Maranhão, São Luís (0,752) é 2,6 vezes maior do que o IDHM do mais pobre, Fernando Falcão (0,286)³², compondo com mais 22 municípios maranhenses na lista dos 100 mais pobres do Brasil, condição que permaneceu inalterada até 2018.

Por fim, além da evolução do IDHM, podemos citar outros elementos que se incidem sobre o desenvolvimento humano. O Maranhão tem historicamente se configurado como um Estado com extrema concentração de propriedade e de riqueza. Para termos ideia,

³² Informações obtidas no portal do Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento: <https://www.undp.org/pt/brazil/idhm-municipios-2010>

em 2006³³ os imóveis rurais com menos de 10 hectares era de 47,38% das propriedades, no entanto esse número representa apenas 1,37% da área total. Em contrapartida, os imóveis como mais de 1.000 hectares representavam apenas 1,37% das propriedades, mas quando verificamos a área total, essas propriedades ocupavam 36,12%. O censo agropecuário de 2017 revelou que essa concentração ficou mais acentuada, 85,14% são de propriedades destinadas a agricultura familiar, mas apenas 1/3 corresponde a área total, os estabelecimentos não familiares são apenas 15%, mas correspondem a 80% da área total. Esses dados demonstram o tamanho desse abismo, mas também que ano após ano a concentração tem aumentado cada vez mais.

4.1 A contribuição à participação popular para o desenvolvimento

Devido à metodologia adotada não se pode afirmar diretamente a relação entre participação e desenvolvimento, mas o fato de que as áreas onde ocorreram os avanços serem aquelas contempladas pelas propostas no OP indicam essa direção.

Tabela 12 – Propostas de OP e evolução dos indicadores

Area	Quantidade de propostas no período 2015 a 2018	% de execução das propostas	Evolução dos indicadores	
			2015	2018
Agricultura/ familiar	05	20%	0,613	0,613
Assistência Social	02	50%		
Cultura	01	100%		
Educação	22	81.8%	0,649	0,685
Esporte	01	Sem informação		
Infraestrutura	05	20%		
Meio Ambiente	03	33,3%		
Mobilidade Urbana	01	Em andamento		
Regularização Fundiária	02	100%		
Saneamento	03	100%		

³³ Dados do censo Agropecuário de 2006. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=750>

Saúde	18	77,2%	0,754	0,769
Segurança	01	100%		
Trabalho e renda	01	100%	0,613	0,613

Fonte: o autor

Conforme consta na tabela as propostas de OP são na sua maioria nas áreas de educação, saúde, agricultura familiar, infraestrutura, meio ambiente e saneamento, áreas que estão diretamente e indiretamente ligadas às três dimensões do IDHM (Educação, Longevidade e Renda). É importante ressaltar que adotamos a metodologia que considera além dos indicadores que compõe o IDHM, a incidência de outras áreas sobre o índice como o saneamento básico que melhora a qualidade de vida, as políticas de segurança pública reduzem a violência e conseqüentemente aumentam a expectativa de vida, assim como agricultura familiar incide na geração e renda, a infraestrutura no escoamento da produção contribuindo para o aumento da renda da população.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O debate sobre a democracia e desenvolvimento tem sido cada vez mais frequentes nos últimos tempos. No geral, a base dessas discussões são as contradições que a democracia traz desde que surgiu na Grécia antiga. Uma análise mais aprofundada, indica que a democracia não deve ser vista apenas sob essa ótica, mas também a partir do que ela conserva de mais valioso, a democracia como o governo do povo, desde o seu nascimento e em grande medida na contemporaneidade é o elemento pelo qual o povo tem buscado a inserção no espaço político na perspectiva de equalização dos interesses dos grupos que compõe a sociedade.

Ao olharmos para história, sobretudo a partir da 2ª guerra mundial, a democracia e os seus mecanismos de participação têm demonstrado o quão são importantes para o desenvolvimento. É possível que exista qualidade de vida em algum grau em autocracias, mas sem liberdade política as populações ficam impossibilitadas de interferência no que é mais importante para as suas vidas. Apesar das contradições, os países democráticos são os que mais apresentam as condições necessária para a participação política, sobretudo em sociedades que se constituíram a partir da prática de apropriação do patrimônio e de disputa pelos recursos públicos, fazendo-se necessário a existência de mecanismos que permitam a participação e controle de outros segmentos da sociedade que em geral são excluídos dos espaços de poder e decisão.

O desenvolvimento que seja duradouro e mais vantajoso para o conjunto da sociedade, não acontece apenas com a satisfação das necessidades econômicas, é preciso o exercício de outras liberdades, sobretudo as liberdades políticas. Em muitos casos, os cidadãos têm condições econômicas favoráveis, mas podem sofrer com problemas de outra ordem, como raciais e de gênero, ou seja, só o poder econômico não garante o exercício de uma vida plena, por isso, faz-se necessário que se tenha liberdade para fazer o debate público e apontar as soluções com maior grau de assertividade, pois é a própria comunidade que através da participação política que propõe as soluções. Dito de outro modo, as decisões que afetam a sociedade são mais eficazes quando submetidas ao debate público.

No modelo democrático representativo, embora prevaleça a ideia de que o cidadão não tem interesse na participação política e, por isso elege seus representantes, ao mesmo tempo em que parcialmente isso seja uma verdade, a participação faz com que a vontade dos representados exerça uma pressão sobre esses representantes, para a realização de pautas importantes que, sem alguma influência ou pressão não seriam colocados na ordem do dia.

Nessa perspectiva de que a participação política é importante para o desenvolvimento, analisamos a experiência de implementação do OP pelo governo do Estado Maranhão em 2015. É importante ressaltar que, durante 50 anos o governo do Maranhão esteve sob o domínio do grupo político conhecido como “oligarquia Sarney” que se apresentou como a solução do atraso político que impedia o desenvolvimento do Estado, implementando um paradigma de desenvolvimento pautado pelos grandes projetos alinhados com as demandas neoliberais, que deixou como herança os piores indicadores sociais, aumentando a pobreza e as desigualdades. Já em 2015, o grupo perdeu o controle para o projeto político formado em torno da candidatura de Flávio Dino que também se apresentou como a mudança do atraso causado pela oligarquia, apontando a democracia e a participação popular como condições necessárias para o desenvolvimento, além de propor a mudança de foco das políticas públicas, colocando como meta a redução das desigualdades.

Embora a pesquisa não tenha como objetivo principal o debate sobre a participação popular em todo o governo, podemos dizer que o OP foi o principal instrumento de participação popular nesse período de 2015 a 2018. A partir das Escutas Territoriais foram eleitas 61 propostas, transformadas em 308 sub ações distribuídas nos municípios que compõem os territórios. Cerca de 83% foram executadas, na sua maioria nas áreas de saúde, educação, saneamento, regularização fundiária, mas também em proporções menores, nas áreas de geração de emprego e renda, infraestrutura, cultura, esporte, segurança, meio ambiente, agricultura familiar, assistência social e mobilidade urbana.

Podemos afirmar que um dos fatores que contribuíram para o aumento do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Maranhão foi o conjunto de investimentos realizados em políticas públicas na área social. Em 2018, o governador Flávio Dino ganhou destaque nacional por ter cumprido o maior número de promessas de campanha, incluindo a expansão do Plano Mais IDH e a utilização do orçamento participativo como instrumento estratégico para fortalecer a relação entre sociedade e governo. Desse modo, foram implementadas políticas nas áreas de direitos humanos, social e econômica, que contribuíram significativamente para a melhoria da qualidade de vida dos maranhenses.

Contudo, mesmo com a elevação do IDH, o Maranhão permaneceu entre a penúltima e última posição do ranking, o que nos faz perguntar por que mesmo com tantos investimentos em políticas sociais, incentivo à participação da sociedade na escolha de prioridades para o orçamento público, não houve um progresso capaz de avançar para posições mais elevadas do ranking? Podemos começar a responder a partir de uma das questões centrais da pesquisa, o modelo de desenvolvimento. O modelo oligárquico adotou

um discurso desenvolvimentista, mas as realizações favoreceram aos grandes grupos econômicos, deixando os recursos e a estrutura estatal a serviço dos grandes empreendimentos, favorecendo o crescimento do PIB, mas em contrapartida gerou grande desigualdade social a partir da reestruturação administrativa, privatizações que geraram desemprego, fome e miséria ao povo maranhense. Nessa perspectiva, apresentou-se o desenvolvimento como um recurso retórico sintetizado no discurso do “Maranhão Novo” e “Novo Tempo” da oligarquia.

Uma segunda questão é que o Maranhão tem historicamente se configurado como um Estado de extrema concentração de terra e de riqueza. Em 2013, constatou-se a partir do censo de 2010 e da evolução desses dados, que entre os 100 municípios mais pobres, 22 eram maranhenses, das 200 cidades mais ricas, nenhuma é do Estado do Maranhão. Na questão da renda, que tem sido o indicador com menos evolução no IDH, desde que foi criado o índice o Maranhão sempre esteve na última ou penúltima posição, apresentando números expressivos de pessoas que vivem na extrema pobreza. Sobre a concentração terra, para compreensão da questão, a pesquisa aponta as disparidades entre as pequenas propriedades com 10.000 hectares, destinadas em sua maioria para a agricultura familiar e as propriedades com mais de 1.000 hectares, revelando um aumento substancial entre os anos de 2006 a 2017, de concentração das propriedades não familiares, correspondendo a cerca de 80% da área total.

Outra questão é o IDH como parâmetro de desenvolvimento. Embora tenhamos utilizado o índice para relacionar com as políticas públicas provenientes do orçamento participativo, a pesquisa aponta uma perspectiva de desenvolvimento para além do índice, a partir da participação política e o desenvolvimento territorial, ou seja, mesmo com bons indicadores, ainda existem outros elementos conjunturais que impedem o desenvolvimento humano.

Portanto, podemos dizer que houve uma evolução do IDH do Maranhão e que, as propostas de orçamento participativo entre 2015 e 2018 se somaram às demais ações do governo, corroborando com a ideia de que a participação popular é fundamental para o desenvolvimento das sociedades. As propostas de OP contribuíram diretamente, sobretudo para melhoria da educação e saúde. No entanto, como já mencionado, embora tenha sido uma constante a afirmativa de que participação política da sociedade maranhense é fundamental para a saída do atraso produzido pela oligarquia é preciso ampliar à participação popular em outras instâncias do governo. Além disso, os dados demonstraram a necessidade de mais políticas que melhorem a renda dos maranhenses e, que visem a diminuição da concentração de renda no Maranhão, assim como, a ampliação da institucionalização da participação

popular considerando a importância das lógicas territoriais para que se tenha um modelo de desenvolvimento que ultrapasse o conservadorismo ainda presente no Maranhão.

REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander; MARQUETTI, Adalmir. A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo. (No Title), 2003.

_____, Leonardo. **Experiência democrática, sistema político e participação popular**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/publicacoes/wp-content/uploads/sites/5/2017/05/experiencia-democratica.pdf>. Acessado em: 05 de maio de 2022.

BAHIA. Disponível em: https://www.seplan.ba.gov.br/wp-content/uploads/02PPA_2020-2023_Publicado-O_PPA_PARTICIPATIVO_2020_2023.pdf. Acessado em: 24 mar. 2023.

BAHIA. **Diário Oficial**. Disponível em: https://ppaparticipativo.ba.gov.br/wp-content/uploads/2023/03/doe_2023-02-16_pag_1_230216_062016-3.pdf. Acessado em: 24 mar. 2023.

BARRO, Robert. **Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study**, NBER Working Paper no. 5698, 1996. Disponível em: <https://www.nber.org/papers/w5698>. Acesso em: 10 fev. 2023.

BHAGWATI, Jagdish. Democracia e Desenvolvimento: novas reflexões sobre uma velha questão. **Indian Economic Review**, p. 1-18, 1995.

BRASIL, Embrapa. **Territórios da Cidadania**. 2008. Disponível em: <https://www.embrapa.br/documents/1355746/30180455/Territórios+da+cidadania.pdf/b435c5cb-b68a-095f-5e27-caef4e60b044>. Acesso em: 13 ago. 2021.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **O conceito histórico de desenvolvimento econômico**. 2006.

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de Política**. Editora Universidade de Brasília. 1995.

_____, Norberto. **Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos**. Campus, 2000.

_____, Norberto; NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

_____, Norberto; NOGUEIRA, Marco Aurélio. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. 1987.

BORDENAVE, J.E.D. **O que é participação?** 8ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BRASIL, Estatuto da Cidade: **Lei nº 10.257**, de 10 de julho de 2001, e legislação correlata [recurso eletrônico]. – 4. ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012.

Disponível em:

https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/2444/estatuto_cidade_4ed.pdf?sequen ce=4&isAllowed=y. Acessado em: 03 jan. 2023.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Saneamento – SNS. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. 24º Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 2015. Brasília: **SNS/MDR**, 2015.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Saneamento – SNS. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: 24º Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 2018. Brasília: **SNS/MDR**, 2019.

BRASIL, **Tribunal Superior Eleitoral**. Propostas para um Maranhão com Desenvolvimento e Justiça Social. Disponível em: https://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2014/680/BR/MA/3/100000000014/proposta_governo1404934963347.pdf. Acessado em: 14 ago. 2021.

BRASIL, **Tribunal Superior Eleitoral**. Para o maranhão seguir em frente. Programa de governo 2019/ 2022. Disponível em: https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/MA/2022802018/100000603926//proposta_1533905996809.pdf. Acessado em: 30 nov. 2021.

BRASIL, Embrapa. **Territórios da Cidadania**. 2008. Disponível em: <https://www.embrapa.br/documents/1355746/30180455/Territ%C3%B3rios+da+cidadania.pdf/b435c5cb-b68a-095f-5e27-caef4e60b044>. Acesso em: 13 ago. 2021.

BRASIL, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Radar IDHM: **evolução do IDHM e de seus índices componentes no período de 2012 a 2017**. 2019. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/190416_rada_IDHM.pdf. Acesso em: 10 ago. 2021.

COSTA, Wagner Cabral. **Do “Maranhão Novo” ao “Novo Tempo”: a trajetória da oligarquia Sarney no Maranhão**. Disponível em: <https://docplayer.com.br/12379571-Do-maranhao-novo-ao-novotempo-a-trajetoria-da-oligarquia-sarney-no-maranhao.html>. Acessado em: 28 Nov. 2022.

DAHL, Robert A. **Um prefácio à teoria democrática**. Editora da Universidade de Chicago, 1956.

DALLARI, D. A. **O que é participação política?** São Paulo: Brasiliense, 1985.

DALLARI, Pedro B. de Abreu. **Institucionalização da participação popular nos municípios brasileiros**. Instituto Brasileiro de Administração Pública, Caderno n. 1, p. 13-51, 1996.

ECKSTEIN, Harry. **A theory of stable democracy**. Princeton: Princeton University, 1961.

FEDOZZI, Luciano. Orçamento Participativo e esfera pública: elementos para um debate conceitual. **Por uma nova esfera pública: a experiência do orçamento participativo**. Petrópolis: Vozes, p. 37-82, 2000.

FURTADO, Celso. Opções dos Países Periféricos. **FURTADO, Celso. O Mito Do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo, Círculo do Livro S/A, p. 59-75, 1985.

_____, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Editora Fundo de Cultura, 1961.

GOHN, M. G.; FILIPE, Fabiana Alvarenga; BERTAGNA, Regiane Helena. **Conselhos Gestores e Participação Sóciopolítica** [Management councils and socio-political participation]. Cortez, São Paulo, 2001.

GOYARD-FABRE, Simone. **O que é democracia?** São Paulo, Martins Fontes. 2003.

Gomes, Ilse. **Política e Ideologia no Maranhão: do Maranhão Novo ao Novo Tempo**. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2013/JornadaEixo2013/anais-eixo3-estadolutassociaisepoliticaspUBLICAS/politicaeideologianomaranhao-domaranhaonovoaoonovotempo.pdf>. Acessado em: 28 nov. 2022.

GOMES, Ilse. **Participação popular e reforma do Estado brasileiro: tensões e contradições**. Tese de Doutorado. São Paulo, PUC /SP.

HECKTHEUER, Pedro Abib. **Democracia sem participação popular Gera desenvolvimento? Uma Análise no Brasil Após a Redemocratização**. São Paulo, Appris Editora, 2021.

SANTOS JUNIOR, Raimundo B. dos. **Movimento Sociais nos anos 90: confronto e reencontro entre sociedade civil e estado**. Teresina: CEPAC, 1993.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Divisão Regional do Brasil em Regiões Geográficas Imediatas e Regiões Geográficas Intermediárias 2017. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2018 / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. - Rio de Janeiro: IBGE, 2018.

INSTITUTO MARANHENSE DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS E CARTOGRÁFICOS - IMESC. Regiões de Desenvolvimento do Estado do Maranhão: proposta avançada. São Luís: IMESC. 2020.

KELSEN, Hans. A democracia. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

CRUZ NETO, Nilo et al. **ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: O Processo de Implementação em São Luís**. 2009.

MARANHÃO, **Decreto Nº 31.519**, de 29 de fevereiro de 2016. Cria a Comissão Permanente do Orçamento Participativo (COP). Disponível em: https://pge.ma.gov.br/uploads/pge/docs/DECRETO-Nº-31.050-A-31_578.pdf. Acesso em: 10 ago. 2021.

MACPHERSON, C. B. **La democracia liberal y su época**. Buenos Aires. Alianza, 1997. Disponível em:

https://eduabierta.org/plataforma/pluginfile.php/5756/mod_folder/content/0/macpherson_la_democracia_liberal_y_su_poca.pdf. Acessado em: 25 mar. 2023.

DE OLIVEIRA, Fabrício Augusto. **Economia e política das finanças públicas no Brasil: um guia de leitura**. Editora Hucitec, 2009.

_____, Fabrício Augusto. **Economia e Política das Finanças Públicas no Brasil**. São Paulo Hucitec, 2009.

PLATÃO, A **República**. São Paulo: Editora Martin Claret, 2010.

PINHEIRO, Maurício Mota Saboya. **As liberdades humanas como bases do desenvolvimento: uma análise conceitual da abordagem das capacidades humanas de Amartya Sen**. Texto para Discussão, 2012.

PIRES, Valdemir. **Orçamento participativo**. Editora Manole Ltda, 2001.

_____, Valdemir; MARTINS, Larissa de Jesus. Orçamento Participativo (OP) após vinte anos de experiências no Brasil: mais qualidade na gestão orçamentária municipal? **Revista Capital Científico** - Guarapuava - PR - v.9 n.2. dez. 2011. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/279462506_Orçamento_participativo_OP_após_vinte_anos_de_experiências_no_Brasil_mais_qualidade_na_gestão_orçamentária_municipal. Acessado em: 23 dez. 2022

PRZEWORSKI, Adam; Limongi, Fernando. Political Regimes and Economic Growth. **The Journal of Economic Perspectives**, v. 7, n. 3, pp. 51-69, Summer, 1993. Disponível em: <https://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/jep.7.3.51>. Acessado em: 10 fev. 2023.

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – **PNUD**. Disponível em: <https://www.undp.org/pt/brazil/o-que-é-o-idh> Acessado: 23 nov. 2022.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. Porto Alegre: L&PM, 2007.

SCHUMPETER, Josef A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia** (Tradução Ruy Jungmann). Rio de Janeiro, RJ: Editora Fundo de Cultura, 1961.

_____, Josef. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961. Disponível em : https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3812152/mod_resource/content/2/Capitalismo%20e%20socialismo%20e%20democracia.pdf. Acessado em: 25 mar. 2023.

SATORI, Giovanni. **Democratic theory**. Detroit. Wayne State University Press, 1965;

SEN, Amartya; COMO LIBERDADE, O. Desenvolvimento. Tradução Laura Teixeira Motta. **Desenvolvimento como liberdade. 1ª reimpressão**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SOUSA, Jhonatan Uelson Pereira. **Alguns desafios ao planejamento e desenvolvimento do Maranhão, Brasil**: contexto histórico, obstáculos e estratégias de superação. Planejamento e políticas públicas. p. n. 37. jul. dez. 2011. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6534/6/PPP_n37_Alguns_desafios.pdf. Acessado em: 28 nov. 2022.

ANEXOS

**ANEXO I – DECRETO Nº 31.519 – CRIAÇÃO DA COMISSÃO PERMANENTE DO
ORÇAMENTO PARTICIPATIVO**

Flávio Dino
Governador do Estado do Maranhão
MARCELO TAVARES SILVA
Secretário-Chefe da Casa Civil

DECRETO Nº 31.519, DE 29 DE FEVEREIRO DE 2016
DIÁRIO OFICIAL Nº 038 DE 29 DE FEVEREIRO DE 2016
Cria a Comissão Permanente do Orçamento Participativo (COP).

O GOVERNADOR DO ESTADO DO MARANHÃO no uso de suas atribuições legais,

DECRETA:

Art. 1º Fica criada a Comissão Permanente do Orçamento Participativo (COP) para garantir a intersectorialidade das propostas populares para o orçamento do Estado do Maranhão, formada por membros dos seguintes órgãos:

I - Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e Participação Popular (SEDIHPOP); II - Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento (SEPLAN);

III - Secretaria de Estado da Saúde (SES);

IV - Secretaria de Estado da Educação (SEDUC);

V - Secretaria de Estado da Infraestrutura (SINFRA);

VI - Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social (SEDES).

§ 1º Cada órgão deverá indicar um titular e um suplente.

§ 2º Os membros indicados pelos órgãos deverão ser técnicos com conhecimento e experiência em planejamento e orçamento.

§ 3º A Secretaria de Planejamento e Orçamento subsidiará a Comissão com as informações do Plano Plurianual (PPA), com o fim de atualizar, anualmente, o Orçamento Participativo (OP).

§ 4º Os demais órgãos, que não compõem a Comissão, poderão ser convocados a participarem de reuniões, conforme as demandas específicas de atuação e orçamento de cada um desses órgãos.

I - Participar do processo de consultas populares nas regiões definidas para apresentação de demandas e monitoramento do orçamento participativo;

II - Identificar e disponibilizar informações dos programas e projetos de ação continuada existentes em seu órgão, que complementem e garantem a sustentabilidade das propostas priorizadas nas consultas populares;

III - contribuir para a sistematização das demandas territoriais de orçamento participativo; IV - monitorar a adequação da demanda territorial priorizada no orçamento do órgão afim;

V - Fomentar criação de ação voltada para a participação popular na construção orçamentária dos órgãos estaduais;

VI - Acompanhar a execução das demandas populares orçadas e disponibilizar informações à plataforma digital;

VII - planejar cursos e seminários de formação em participação popular, intersetorialidade e democratização dos recursos públicos;

VIII - disponibilizar anualmente relatório da execução das prioridades definidas pela população, a fim de subsidiar a devolução presencial;

IX - Contribuir com a elaboração da metodologia das avaliações participativas do PPA e novas prioridades anuais do orçamento participativo.

Art. 5º A Comissão Permanente do Orçamento Participativo reunir-se-á, bimestralmente, de forma ordinária, para planejar e monitorar as ações, e, extraordinariamente, a qualquer tempo, conforme necessidade, com, no mínimo, 24 (vinte e quatro) horas de antecedência da data e hora designadas para a reunião.

Art. 6º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

PALÁCIO DO GOVERNO DO ESTADO DO MARANHÃO, EM SÃO LUÍS, 29 DE
FEVEREIRO DE 2016, 195º DA INDEPENDÊNCIA E 128º DA REPÚBLICA.

FLÁVIO DINO

Governador do Estado do Maranhão

MARCELO TAVARES SILVA

Secretário-Chefe da Casa Civil

FRANCISCO GONÇALVES DA CONCEIÇÃO

Secretário de Estado dos Direitos Humanos e Participação Popular

ANEXO II – PROPOSTAS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE 2015

ESCUTAS	TERRITORIO	PROPOSTAS VENCEDORAS NA PLATAFORMA DIGITAL
CAXIAS	COCAIS	Fortalecer o serviço de atenção básica de saúde e de alta complexidade com o financiamento do Estado para a instrumentalização e implementação das políticas de atenção aos trabalhadores, crianças, idosos e pessoas com deficiência. 222 VOTOS – 51,87%
IMPERATRIZ	CERRADO AMAZÔNICO	Estruturação das escolas com revisão das instalações elétricas, climatização, instalação de laboratórios de informática e ciências, internet banda larga, renovação do acervo das bibliotecas, equipamentos mobiliários, quadras poliesportivas. 1.184 VOTOS – 90,66%
BACABAL	VALE DO MEARIM	Reestruturação da educação básica das escolas públicas nos âmbitos da estrutura física, pedagógica e tecnológica para a região do Vale do Mearim. 1.207 VOTOS – 85,72%
BALSAS	CERRADO SUL	Reforma e climatização das escolas de Ensino Médio com instalação de kits de multimídia em todas as salas de aula. 313 VOTOS – 62,73%
CHAPADINHA	BAIXO PARNAÍBA	Construir, reformar, ampliar e equipar as escolas estaduais com laboratórios (informática, de ciências e de matemática), bibliotecas, quadras cobertas com vestiários, assegurando sua manutenção na zona urbana e rural. 217 VOTOS – 63,27%
COLINAS	SERTÃO DO MARANHÃO	Ampliação e Modernização do Hospital de Urgência e Emergência da cidade de Presidente Dutra, visando atender ao território do sertão maranhense. 623 VOTOS – 90,55%
ITAPECURU	VALE DO ITAPECURU	Ampliação dos Hospitais Regionais de Matões do Norte com a média complexidade e o de Itapecuru Mirim para alta complexidade e com a instalação de uma UTI NEO NATAL visando a redução da mortalidade infantil e aquisição de 1 ambulância regional tipo Unidade de Suporte Avançado (USA) ou UTI Móvel para atender os municípios da região. (SAÚDE). 933 VOTOS – 83,98%
PINHEIRO	BAIXADA OCIDENTAL	Ampliar e equipar a Santa Casa de Misericórdia do município de Cururupu possa oferecer serviços de saúde de média e alta complexidade. 10.523 VOTOS – 86,32%
GRAJAÚ	CENTRO MARANHENSE	Construção, ampliação e reforma de prédios escolares e implantação de laboratórios pedagógicos para a educação básica nas zonas urbanas e rurais dos municípios, contemplando a clientela indígena, não indígena e quilombola. 297 VOTOS – 46,62%
ZÉ DOCA	ALTO TURI/GURUPI	Ampliar os sistemas de abastecimento de água e implantar o sistema de esgoto em toda região. 375 VOTOS – 53,50%

Fonte: o autor

LAGO DA PEDRA	MÉDIO MEARIM	Construção de um Hospital Macrorregional de Média de Alta Complexidade, com a seguinte estrutura: UTI neonatal, aparelhado com mamógrafos, tomógrafos e eletroencefalograma e hemocentro. 61 VOTOS – 78,21%
SANTA INÊS	VALE DO PINDARÉ	Investimentos na atenção básica de saúde dos municípios, priorizando aquisição de um mamógrafo e de um equipamento de hemodiálise para a região. 650 VOTOS – 77,01%
PEDREIRAS	MÉDIO MEARIM	Conclusão do Hospital macrorregional de Pedreiras. 61 VOTOS – 70,93%
VIANA	CAMPOS E LAGOS	Construir hospital de alta complexidade no território. 196 VOTOS – 70,50%
BARREIRINHAS	LENÇÓIS MUNIM	Construção do hospital de alta complexidade da rede hospitalar do território e ampliação da rede existente. 77 VOTOS – 50,99%
SÃO LUÍS	METROPOLITANA	Implantar Centro de Referência Especializado de atenção integral a saúde da pessoa idosa. 787 votos – 34,87% Construir e equipar o centro de referência metropolitano da economia solidária que atendam às necessidades das cadeias produtivas, com gestão compartilhada entre instâncias representativas da economia solidária. 735 votos – 32,57%
TOTAL		23.006 votos

Fonte: o autor

ANEXO III – PROPOSTAS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE 2016

Território Sertão do Maranhão	
Municípios: Barão de Grajaú, Colinas, Dom Pedro, Gonçalves Dias, Governador Archer, Governador Eugênio Barros, Governador Luiz Rocha, Graça Aranha, Jatobá, Mirador, Nova Iorque, Paraibano, Passagem Franca, Pastos Bons, Presidente Dutra, Santa Filomena do Maranhão, São Domingos do Maranhão, São Francisco do Maranhão, São João dos Patos, São José dos Basílios, Sucupira do Norte, Sucupira do Riachão e Tuntum.	
Propostas	Votos (Qtde)
Reestruturação da CAEMA e Implantação do Sistema de Tratamento de Esgoto.	75
PROPOSTA MAIS VOTADA: Construção de um hospital de Alta Complexidade na Região do Médio Sertão e Ampliação do hospital de Urgência e Emergência da cidade de Presidente Dutra, visando um melhor atendimento para toda região.	290
Fortalecimento do sistema estadual de ATER, com recursos humanos, infraestrutura e logística.	26
<i>Total de votantes neste território: 391 pessoas</i>	
Território Baixada Ocidental	

Municípios: Alcântara, Apicum-Açu, Bacuri, Bacurituba, Bequimão, Cajapió, Cedral, Central do Maranhão, Cururupu, Guimarães, Mirinzal, Peri Mirim, Pinheiro, Porto Rico do Maranhão, Presidente Sarney, Santa Helena, Serrano do Maranhão, Turiaçu e Turilândia.	
Propostas	Votos (Qtde)
Implantar Delegacia da Mulher no território.	74
PROPOSTA MAIS VOTADA: Construção do complexo portuário estratégico para o escoamento e beneficiamento da produção pesqueira e promoção do turismo.	933
Construir escola agrícola estadual com acessibilidade para garantir qualificação técnica aos jovens do território e incentivar a permanência dos mesmos na região.	286
<i>Total de votantes neste território: 1.293 pessoas</i>	
Território Cerrado Sul	
Municípios: Alto Parnaíba, Balsas, Benedito Leite, Carolina, Feira Nova do MA, Formosa da Serra Negra, Fortaleza dos Nogueiras, Loreto, Nova Colinas, Riachão, Sambaíba, São Domingos do Azeitão, São Félix de Balsas, São Pedro dos Crentes, São R. das Mangabeiras e Tasso Fragoso.	
Propostas	Votos (Qtde)
PROPOSTA MAIS VOTADA: Construção e manutenção do Hospital e Maternidade Regional de Alta Complexidade, com Unidade de Tratamento intensiva (UTI), para atender a demanda do território. Fortalecendo a atenção básica nos municípios do território.	223
Pavimentação e conservação das rodovias estaduais do território e abertura de rodovias nos trechos de Feira Nova para Carolina, Formosa da Serra Negra a São Pedro dos Crentes, Sambaíba a Loreto, Loreto a São Félix de Balsas, firmando convênio com os municípios para abertura e conservação das estradas vicinais.	14
Implantação de Centro de Difusão de Informação e Tecnologia em Apoio ao Desenvolvimento Sustentável da Agropecuária do Cerrado Sul MA (com o fortalecimento e regionalização dos serviços de pesquisa, ATER e defesa agropecuária). Levantamento das sementes crioulas e incentivo à implantação de Bancos Ativos.	24
<i>Total de votantes neste território: 261 pessoas</i>	
Território Baixo Parnaíba	
Municípios: Água Doce do Maranhão, Anapurus, Araisos, Belágua, Brejo, Buriti, Chapadinha, Magalhães de Almeida, Mata Roma, Milagres do Maranhão, Santa Quitéria do Maranhão, Santana do Maranhão, São Benedito do Rio Preto, São Bernardo, Tutóia e Urbano Santos.	
Propostas	Votos (Qtde)
Fortalecer o sistema de Assistência Técnica Extensão Rural (ATER) pública com a criação de uma Lei de ATER, elaboração do plano de ATER e destinação de 5% do orçamento do Estado para o financiamento das ações de assistência técnica e extensão rural para o território, priorizando a agricultura familiar e as Casas Familiares rurais.	45

PROPOSTA MAIS VOTADA: Conclusão do Hospital Regional (Traumatologia e UTI) e retomada e conclusão do Centro Hemodiálise.	570
Aumentar o efetivo do batalhão de Chapadinha e criar uma companhia de polícia no território.	28
<i>Total de votantes neste território: 643 pessoas</i>	
Território Centro Maranhense	
Municípios: Barra do Corda, Fernando Falcão, Itaipava do Grajaú, Grajaú e Jenipapo dos Vieiras.	
Propostas	Votos (Qtde)
Construção de prédios do Campus da UEMA já regulamentados nos municípios de Grajaú e Barra do Corda, bem como o fortalecimento dos atuais cursos e implantação de novos.	74
PROPOSTA MAIS VOTADA: Ampliação dos serviços de saúde na região: UTI para adultos e crianças, banco de sangue, serviço de hemodiálise, maternidade regional, Instituto Médico Legal (IML), ambulância aérea.	122
Construção de aterros sanitários, redes de esgoto e estações de tratamento de água e esgoto nos municípios da regional em parceria com o governo estadual.	11
<i>Total de votantes neste território: 207 pessoas</i>	
Território Campos e Lagos	
Municípios: Arari, Cajari, Matinha, Olinda Nova do Maranhão, Palmeirândia, Pedro do Rosário, Penalva, São Bento, São João Batista, São Vicente Ferrer, Viana e Vitória do Mearim.	
Propostas	Votos (Qtde)
PROPOSTA MAIS VOTADA: Implementar os programas e serviços já existentes da UEMA e potencializar seu funcionamento com estrutura física, mobiliário e equipamentos adequados com oferta de cursos de graduação (especialização, mestrado e doutorado).	190
Construir, reformar e equipar escolas da rede estadual com laboratórios de informática e ciências, biblioteca e quadras com cobertura para atividades culturais e esportivas, de modo a atender as necessidades dos anexos.	155
Construção de poços artesianos nas comunidades rurais e quilombolas.	30
<i>Total de votantes neste território: 375 pessoas</i>	
Território Vale do Pindaré	
Municípios: Alto Alegre do Pindaré, Bela Vista do Maranhão, Bom Jardim, Bom Jesus das Selvas, Buriticupu, Igarapé do Meio, Monção, Pindaré-Mirim, Santa Inês, Santa Luzia, São João do Carú e Tufilândia.	
Propostas	Votos (Qtde)
PROPOSTA MAIS VOTADA: Implantar o IEMA – Instituto Estadual de Educação do MA – com cursos profissionalizantes de acordo com os arranjos produtivos locais, em todos os municípios do território do Vale do Pindaré, garantindo políticas públicas para a permanência do aluno no	141

sistema de ensino.	
Criação do Programa de Preservação dos rios e seus afluentes, incluindo a instalação de um Batalhão de Polícia Ambiental na região.	51
Destinar às cooperativas e associação de produtores 25% dos recursos do FUMACOP para implantação de projetos produtivos e agroindústrias.	12
<i>Total de votantes neste território: 204 pessoas</i>	
Território Alto Turi Grupi	
Municípios: Amapá do Maranhão, Araguañã, Boa Vista do Gurupi, Cândido Mendes, Carutapera, Centro do Guilherme, Centro Novo do Maranhão, Godofredo Viana, Governador Newton Bello, Governador Nunes Freire, Junco do Maranhão, Luís Domingues, Maracaçumé, Maranhãozinho, Nova Olinda do Maranhão, Presidente Médici, Santa Luzia do Paruá e Zé Doca.	
Propostas	Votos (Qtde)
Ampliar, equipar, revitalizar e manter as estruturas de hospitais já existentes em pelo menos 03 (três) polos da região (Carutapera, Santa Luzia e Zé Doca), assim como investimentos nas unidades básicas de saúde.	40
Criação de rodovia que liga os municípios de Carutapera, Godofredo Viana, Cândido Mendes, Luís Domingues a Turiaçu e Zé Doca a São João do Carú, via Nova Conquista.	33
PROPOSTA MAIS VOTADA: Construção de Campus Universitário da UEMA na região.	48
<i>Total de votantes neste território: 121 pessoas</i>	
Território Médio Mearim	
Municípios: Bernardo do Mearim, Capinzal do Norte, Esperantinópolis, Igarapé Grande, Joselândia, Lago da Pedra, Lago do Junco, Lago dos Rodrigues, Lima Campos, Pedreiras, Poção de Pedras, Santo Antônio dos Lopes, São Luís Gonzaga do Maranhão, São Raimundo do Doca Bezerra, São Roberto e Trizidela do Vale.	
Propostas	Votos (Qtde)
PROPOSTA MAIS VOTADA: Construção de um Hospital Macrorregional de Média de Alta Complexidade, com a seguinte estrutura: UTI neonatal, aparelhado com mamógrafos, tomógrafos e eletroencefalograma e hemocentro.	60
Investir em infraestrutura (estradas, saneamento básico, energia elétrica, água de consumo e segunda água para a produção, implementos agrícolas de apoio à produção e beneficiamento).	16
Construção do Centro de Estudos Superiores de Pedreiras – CESPE/ UEMA, com reestruturação e diversificação dos cursos de graduação (licenciatura e bacharelado) e implantação de Programas de Pós-Graduação Stricto Sensu (mestrado e doutorado).	15
<i>Total de votantes neste território: 91 pessoas</i>	
Território Lençóis Munim	

Municípios: Axixá, Bacabeira, Barreirinhas, Cachoeira Grande, Humberto de Campos, Icatu, Morros, Paulino Neves, Presidente Juscelino, Primeira Cruz, Rosário e Santo Amaro do Maranhão.	
Propostas	Votos (Qtde)
PROPOSTA MAIS VOTADA: Implantação e ampliação do Sistema de Abastecimento de Água potável na zona urbana e rural com implantação de rede de esgoto em todo território.	236
Fortalecimento dos serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural – Assistência Técnica de Extensão Pesqueira e Aquícola (ATER / ATEPA).	100
Construção de vias de acesso adequada intermunicipais em todo território e melhorias das vias existentes.	72
<i>Total de votantes neste território: 408 pessoas</i>	
Território Cocais	
Municípios: Afonso Cunha, Aldeias Altas, Buriti Bravo, Caxias, Codó, Coelho Neto, Coroatá, Duque Bacelar, Fortuna, Lagoa do Mato, Matões, Parnarama, Peritoró, São João do Soter, Senador Alexandre Costa, Timbiras e Timon.	
Propostas	Votos (Qtde)
PROPOSTA MAIS VOTADA: Criar programas de Incentivo (extrativismo do babaçu, apicultura, suinocultura, avicultura, agroindústria familiar, ovinocaprinocultura, piscicultura, cajucultura, hortifrutícola, artesanato, doces, licores).	581
Elaborar e executar programas de preservação dos recursos naturais, estimulando e promovendo investimento para garantir a segurança e gestão hídrica.	154
Fortalecer o Sistema de ATER (Criação da Lei Estadual de ATER).	31
<i>Total de votantes neste território: 766 pessoas</i>	
Território Cerrado Amazônico	
Municípios: Açailândia, Amarante do Maranhão, Arame, Buritirana, Campestre do Maranhão, Cidelândia, Davinópolis, Estreito, Governador Edison Lobão, Imperatriz, Itinga do Maranhão, João Lisboa, Lajeado Novo, Montes Altos, Porto Franco, Ribamar Fiquene, São Francisco do Brejão, São João do Paraíso, São Pedro da Água Branca, Senador La Rocque, Sítio Novo e Vila Nova dos Martírios.	
Propostas	Votos (Qtde)
Auxílio para os municípios executarem o Plano Municipal de Saneamento.	85
PROPOSTA MAIS VOTADA: Construção de espaços culturais e revitalização dos já existentes: teatro, casas de artesanato, centros culturais, museus.	195
Reestruturação dos hospitais nos polos regionais.	84
<i>Total de votantes neste território: 364 pessoas</i>	
Território Vale do Mearim	

Municípios: Altamira do Maranhão, Alto Alegre do Maranhão, Bacabal, Bom Lugar, Brejo de Areia, Conceição do Lago-Açu, Lago Verde, Lagoa Grande do Maranhão, Marajá do Sena, Olho d'Água das Cunhãs, Paulo Ramos, Pio XII, São Mateus do Maranhão, Satubinha e Vitorino Freire.	
Propostas	Votos (Qtde)
PROPOSTA MAIS VOTADA: Conclusão dos hospitais com obras em andamento, com centros de especialidades médicas regionais com devido sistema de atendimento móvel com participação de bolsistas de cursos da área de saúde.	287
Garantir 100% do co-financiamento estadual para o PAIF/Equipes volantes para trabalhar principalmente povos e comunidades tradicionais.	24
Incentivar e equipar os Conselhos de Segurança em todos os municípios do território e aquisição das Unidades de Segurança Comunitária (USC).	120
<i>Total de votantes neste território: 431 pessoas</i>	

Território Vale do Itapecuru	
Municípios: Anajatuba, Cantanhede, Itapecuru Mirim, Matões do Norte, Miranda do Norte, Nina Rodrigues, Pirapemas, Presidente Vargas, Santa Rita e Vargem Grande.	
Propostas	Votos (Qtde)
PROPOSTA MAIS VOTADA: Construção do Centro Universitário da Universidade Estadual do Maranhão (UEMA) no Vale do Itapecuru e garantir a criação do Instituto de Educação do Maranhão (IEMA) por microrregiões observando a posição geográfica das cidades polo do território.	221
Apoio ao financiamento técnico e estrutural dos sistemas de abastecimento de água, drenagem, esgotamento sanitário e resíduos sólidos.	62
Revitalização dos Rios Itapecuru, Munim, Rio Preto, Gaiola com ações de fortalecimento municipal de meio ambiente e sensibilização dos ribeirinhos.	42
<i>Total de votantes neste território: 325 pessoas</i>	
Metropolitano	
Municípios: Paço do Lumiar, Raposa, São José de Ribamar e São Luís.	
Propostas	Votos (Qtde)
Implantar um Centro de Reabilitação – CER IV, para pessoas com deficiência e Mobilidade Reduzida.	268
PROPOSTA MAIS VOTADA: Estruturação da estrada Nossa Senhora da Vitória que interliga a Avenida São Luís Rei de França até a Estrada da Maioba, da Estrada Velha da Raposa transformando-as em Rodovia Estadual (MA); duplicação da Estrada de Ribamar da Forquilha até a sede do município.	2.941
Garantia de recursos para execução de regularização fundiária na região metropolitana de São Luís e requalificação de moradias precárias.	2.439

Criação de escola de ensino médio, com centro de tecnologia, na área entre os municípios de São José de Ribamar, Paço do Lumiar e São Luís, beneficiando mais de 30 comunidades (bairros), entre Parque Vitória, Parque Jair, Parque São José, Altos do Turu, Jardim Turu (1,2 e 3), Itapiracó e etc.	242
Implantação de VLT ou metrô de superfície interligando os 04 (quatro) municípios da grande ilha integrado aos terminais de integração, rodoviária e aeroporto bem como com acesso à uma rede de ciclovias com bicicletários nos terminais e passarelas para pedestres.	456
PROPOSTA MAIS VOTADA: Criação de Centro de Referência da Juventude.	2.742
<i>Total de votantes neste território: 9.088 pessoas</i>	

Fonte: o autor

ANEXO IV – PROPOSTAS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE 2017

TERRITÓRIO ALTO TURI GURUPI (Sede município de Zé Doca)

ANO 2017	PROPOSTA	INVESTIMENTO
AGRICULTURA	Fomento e apoio à comercialização de produtos da agricultura familiar	Em andamento

TERRITÓRIO BAIXO PARNAÍBA (Sede município de Chapadinha)

ANO 2017	PROPOSTA	INVESTIMENTO
AGRICULTURA	Reestruturação das agências de assistência técnica e extensão rural - ATER	Em andamento

TERRITÓRIO BAIXADA OCIDENTAL (Sede município de Pinheiro)

ANO 2017	PROPOSTA	INVESTIMENTO
EDUCACÃO	Expansão e estruturação de campi	Em andamento

TERRITÓRIO CAMPOS E LAGOS (Sede município de Viana)

ANO 2017	PROPOSTA	INVESTIMENTO
INFRAESTRUTURA	Implantação, melhoramento e pavimentação de rodovias	Em andamento

TERRITÓRIO CERRADO SUL (Sede município de Balsas)

SAÚDE	Modernização e Ampliação dos Serviços de Saúde	R\$ 22.451.932,88
ANO 2017	PROPOSTA	INVESTIMENTO
INFRAESTRUTURA	Implantação, melhoramento e pavimentação de rodovias	Em andamento

TERRITÓRIO CENTRO MARANHENSE (Sede município de Barra do Corda)

ANO 2017	PROPOSTA	INVESTIMENTO
EDUCACÃO	Expansão e estruturação de campi	Em andamento

TERRITÓRIO CERRADO AMAZÔNICO (Sede município de Açailândia)

ANO 2017	PROPOSTA	INVESTIMENTO
EDUCACÃO	Ampliação e modernização da rede física do ensino médio e suas modalidades	Em andamento

TERRITÓRIO COCAIS (Sede município de Caxias)

ANO 2017	PROPOSTA	INVESTIMENTO
MEIO AMBIENTE	Gestão de recursos florestais	Em andamento

TERRITÓRIO LENÇÓIS MUNIM (Sede município de Barreirinhas)

ANO 2017	PROPOSTA	INVESTIMENTO
SAÚDE	Modernização e ampliação dos serviços de saúde	Em andamento

TERRITÓRIO MÉDIO MEARIM (Sede município de Pedreiras)

ANO 2017	PROPOSTA	INVESTIMENTO
EDUCACÃO	Expansão e estruturação de Campi	Em andamento

TERRITÓRIO SERTÃO MARANHENSE (Sede município de Presidente Dutra)

ANO 2017	PROPOSTA	INVESTIMENTO
EDUCAÇÃO	Investir mais na educação com cursos profissionalizantes e escolas técnicas, integrando a família através de políticas públicas, voltada para a.	Em andamento

TERRITÓRIO VALE DO ITAPECURU (Sede município de Itapecuru)

ANO 2017	PROPOSTA	INVESTIMENTO
MEIO AMBIENTE	Integração das bacias dos rios Parnaíba e Itapecuru e revitalização do Rio Itapecuru	Em andamento

TERRITÓRIO VALE DO MEARIM (Sede município de São Mateus)

ANO 2017	PROPOSTA	INVESTIMENTO
SANEAMENTO	Saneamento básico urbano	Em andamento

TERRITÓRIO VALE DO PINDARÉ (Sede município de Santa Inês)

ANO 2017	PROPOSTA	INVESTIMENTO
EDUCAÇÃO	Expansão e estruturação de Campi / Formação de profissionais de nível	Em andamento

TERRITÓRIO METROPOLITANO (Sede município de São Luís)

ANO 2017	PROPOSTA	INVESTIMENTO
EDUCAÇÃO	Ampliação e modernização da rede física do ensino médio e suas modalidades	Em andamento
Regularização fundiária	Regularização fundiária / habitação urbana	Em andamento

ANEXO – PROPOSTAS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE 2018

TERRITÓRIO	PROPOSTA VENCEDORA	% de VOTOS	TOTAL VOTOS DO TERRITÓRIO
ALTO TURI GURUPI	Implantar e fomentar instituições de ensino para promover cursos de formação técnica e profissionalizante, voltados para a realidade rural do território, objetivando atender produtores rurais e seus familiares.	66,68%	3045
BAIXO PARNAÍBA	Criar uma central de abastecimento, comercialização e industrialização da produção agropecuária do território visando a geração de trabalho e renda.	35,61%	1665
BAIXADA OCIDENTAL	Implantação de Escolas Técnico-Profissionais para formação de mão de obra qualificada e inclusão dos jovens no mercado de trabalho com ênfase na vocação do território.	60%	2654
CAMPOS E LAGOS	Aumento efetivo de policiais, de acordo com a legislação (PM e PC).	51,66%	1279
CENTRO MARANHENSE	Construção de centros poliesportivos, academias ao ar livre e estádios nos municípios da regional.	74,91%	291
CERRADO	Reestruturação dos		

AMAZÔNICO	hospitais regionais já existentes.	42,61%	2357
CERRADO SUL	Ampliação da estrutura da UEMA para atendimento aos municípios do território no oferecimento de cursos técnicos, de graduação e pós-graduação (lacto e stricto sensu) com foco nas necessidades do Cerrado Sul.	54,25%	1206
COCAIS	Promover ações de certificação dos produtos da agricultura familiar.	55,12%	2870
LENÇÓIS MUNIM	Ampliação de polos da Universidade Estadual do Maranhão - UEMA no território Lençóis/Munim.	48,24%	1726
MÉDIO MEARIM	Melhoria da infraestrutura física das escolas contemplando mobília, equipamentos, climatização, construção de quadras, auditórios, bibliotecas, laboratórios por área e acesso a banda larga.	72,84%	2171
METROPOLITANO	Criação e execução de um Plano de Desenvolvimento Integrado da região metropolitana com foco na regularização fundiária, habitação, mobilidade urbana, acessibilidade, saneamento, infraestrutura com definição dos limites geográficos dos municípios da ilha com garantia de recursos para execução de regularização fundiária na região metropolitana de São Luís e requalificação de moradias precárias.	46,36%	4405
	Implantação de VLT ou metrô de superfície interligando os 4 (quatro) municípios da grande ilha integrado aos terminais de integração, rodoviária e	24,09%	

	aeroporto bem como com acesso a uma rede de ciclovias com bicicletários nos terminais e passarelas para pedestres.		
SERTÃO DO MARANHÃO	Implantação de Políticas de proteção das bacias hidrográficas do Médio Sertão com a criação de postos de recebimento dos resíduos sólidos, e implantação de usina de reciclagem e aterros sanitários.	37,23%	1546

ANEXO V – RESUMO DAS ESCUTAS TERRITORIAIS DE 2018

ESCUTA TERRITORIAL CERRADO AMAZÔNICO	
Data Município sede	04/04/2018 Sede: Imperatriz Local: UEMASUL
Equipe	José Almeida Filho (SEDIHPOP), Cristiane Oliveira (SEPLAN) Cristiane Rego (SEDIHPOP), Júlio Correa (SEDUC), Carliana Sousa (SEGOV) Airton Ferreira (SEDIHPOP) Erisvan Loureiro (SEDIHPOP) Lucianna Dantas (SES) Cristiana França (SEPLAN) Clemilton Oliveira (IEMA), Daniella Dualibe (SEPLAN)
Secretarias /equipe	SEDIHPOP, SEPLAN, SEDES, SEMU, SEEJUV, SEDUC, SES, SEGOV.
Público presente	196 participantes
Municípios Participantes	Açailândia, Campestre do Maranhão, Carolina, Cidelândia, Davinópolis, Estreito Ribeirãozinho (Governador Edison Lobão), Imperatriz, João Lisboa, Lajeado Novo Montes Altos, Porto Franco, Ribamar Fiquene, Bela Vista e São Luís
Órgãos / Instituições/ Representações Participantes	SEMAPA; Conselho Estadual da Igualdade Racial, Conselho da Segurança Alimentar; Conselho da Pessoa com Deficiência; UEMASUL; Tribo TriKatis, CCN, Ministério da Cultura, Conselho da Saúde, Comunidade Estudantil Secundarista e Universitária, Secretaria da Mulher, AGERP, STTR de Cidelândia.
Composição da Mesa	Antônio Nunes - Secretário de Governo (representante do Governador) Roberto Matos - Secretário Adjunto de Orçamento e Planejamento - SEPLAN; Elizabeth Nunes Fernandes - Reitora da Uema Sul; Adriana Carvalho - Secretária Adjunta da Mulher José Almeida Filho - Supervisor de Organização do OP; Geraldo Braga - Prefeito de Governador Edson Lobão; Maria Luísa Rodrigues - Vice-presidente do Cons. Estadual de Igualdade Racial.

ESCUA TERRITORIAL COCAIS	
Data	04/04/2018
Município sede	Sede: Caxias Local: CESC/UEMA
Equipe	Gilvan Alves (Coordenação/SEDIHPOP), Nayara Brito (SEDIHPOP), Fabíola Everton (SEDIHPOP), Amanda Costa (SEDIHPOP), Thaísia Rocha (SEDIHPOP), Luciane Cardoso (SEPLAN), Kátia Duailibe (SEPLAN), Thaisa Rodrigues (SEPLAN), Vera Diniz (SEPLAN), Domingos Carneiro (SEPLAN), Rosilene Martins (SEPLAN), Laurinda Pinto (SEGOV), Augusto Neto (SECAP), Maryangela Azevedo (SEDUC), João Moraes (SEMU).
Secretarias /equipe	SEDIHPOP, SEPLAN, SEDUC, SEGOV, SEMU e SECAP.
Público presente	203 participantes, sendo 40 representantes institucionais.
Municípios Participantes	13 (treze) municípios: Caxias, Timon, Pedreiras, Coelho Neto, São João do Soter, Codó, Coroatá, Aldeias Altas, Belém-PA, Governador Eugênio Barros, Afonso Cunha, Duque Bacelar, São Luis.
Órgãos / Instituições/ Representações Participantes	Prefeitura e Secretarias Municipais de Caxias, Aldeias Altas, São João do Soter e Afonso Cunha, IEMA, UEMA Caxias, UEMA Timon, UFMA Timon, URE Caxias, CEIRMA, CIRETRAN, UTE Caxias, UEMA Codó, SINACRC Caxias, ADEFIC Caxias, CESTI Timon, CONSEA Caxias, AGERP, UEMA Coelho Neto, DCE Caxias, FACEMA Caxias, AGLEPS Caxias, Conselho da Mulher Caxias, SINACSRCMA Caxias, APPRJ Caxias, AMA Caxias.
Composição da Mesa	Francisco Gonçalves (Secretário de Estado – SEDIHPOP) Domingos Carneiro (SEPLAN) Jhonatan Almada (Reitor IEMA) Francisco Júnior (Prefeitura Caxias) Maria Júlia Santos (Sociedade Civil)

ESCUA TERRITORIAL CENTRO MARANHENSE	
Data	06/04/2018
Município sede	Sede: Grajau Local: Câmara de Vereadores
Equipe	José Almeida Filho (SEDIHPOP), Cristiane Oliveira (SEPLAN), Cristiane Rego (SEDIHPOP), Júlio M. Correa (SEDUC), Carliana Sousa (SEGOV) Airton Ferreira (SEDIHPOP) Erisvan Loureiro (SEDIHPOP), Lucianna Dantas (SES) Cristiana França (SEPLAN) Clemilton Oliveira (IEMA) Daniella Dualibe (SEPLAN)
Secretarias /equipe	SEDIHPOP, SEPLAN, SEDES, SEIR, SEEJUV, SEDUC, SES, SEGOV.
Público presente	220 participantes
Municípios Participantes	Barra do Corda, Fernando Falcão, Itaipava do Grajaú, Grajaú, Jenipapo dos Vieiras

Órgãos / Instituições/ Representações/ Participantes	Professores e estudantes do IFMA, Secret. Assistência Social, Grêmio/IFMA, UFMA, UEMA, STTR de Barra do Corda, SECAP, HRG, Associação de deficiente, Conselho da Pessoa com deficiência de João do Paraíso, SEDES, AGERP, Ong Laches, agricultores familiares, Secretaria de Segurança, SES/MA, CPT, Comunidade Indígenas Guajajaras, Vereadores de Grajaú, artesãs, STTR de Grajaú.
Composição da Mesa	Artur Carvalho Leite - Presidente da Câmara de Vereadores do Município de Grajaú; Marcelo Dualibe - Subsecretário da SEPLAN José Almeida Filho - Supervisor de Organização do OP Abtezer Guajajara - Conselheiro Estadual da Igualdade Racial Francisco Oliveira Junior - Secretário da SEDES Pe. Jorge - Superintendente de Articulação Política/SECAP

ESCUTA TERRITORIAL MÉDIO MEARIM	
Data	06/04/2018
Município sede	Pedreiras Local: Câmara Municipal
Equipe	Fabíola Ewerton (SEDIHPOP), Nayara Karlla B. Alves (SEDIHPOP), Gilvan Alves da Silva (SEDIHPOP), Thaise Emanuely de Sousa Lima (SEDIHPOP), Rosa Mariana (SEPLAN), Domingos Carneiro (SEPLAN), Luciane Cardoso dos Santos (SEPLAN), Paulo Rafael da Cunha Silva (SEPLAN), Vera Lúcia Diniz (SEPLAN), Thaisa Cristina Rodrigues (SEPLAN), João Marcos Moraes (SEMU), Maryangela Azevedo (SEDUC), Augusto Neto (SECAP), Laurinda Pinto (SEGOV).
Secretarias /equipe	SEDIHPOP, SEPLAN, SEMU, SECAP, SEDUC, SEGOV
Público presente	98 participantes, sendo 27 representantes institucionais.
Municípios Participantes	07 (sete) municípios: Trizidela do Vale, Pedreiras, Igarapé Grande, Lima Campos, São Luiz Gonzaga, Bernardo do Mearim, São Luís.
Órgãos / Instituições/ Representações/ Participantes	Comunidade Escolar, Câmara Municipal/Pedreiras, SEAP/Pedreiras, CCNP Mearim, SEAP/São Luís, Secret. Municipal de Assistência Social/Pedreiras, AGERP/Pedreiras, IEMA/Pedreiras, SEPE, JUCEMA, URE/Pedreiras, CCN/Pedreiras, STTR/Pedreiras, SAF, SEMAS/Pedreiras, TV Rio Flores/Pedreiras, Prefeitura de Pedreiras, Seplan/Pedreiras, PT/Pedreiras, UEMA/Pedreiras, Secretaria de Agricultura/Igarapé Grande, APL Comitê/Pedreiras, Conselho Tutelar/Pedreiras, JUCEMA- UEMA/Pedreiras, STTR/Trizidela do Vale, Secretaria de Administração/Pedreiras, Miceb-CEIRMA/São Luís Gonzaga. Psicologia SMPM/Pedreiras, Viva Procon/Pedreiras.
Composição da Mesa	Antônia Ferreira (Sociedade Civil) Pierre Januário (Secretário/SEPE) Sérgio Sombra (Presidente/JUCEMA) Júlio Mendonça (Secretário/SAF) Domingos Carneiro Neto (SEPLAN) 98119 8377 Francisco Gonçalves da Conceição (Secretário/SEDIHPOP)

ESCUTA TERRITORIAL ALTO TURI GURUPI	
Data	11/04/2018
Município sede	Governador Nunes Freire. Local: Escola Hamilton Werneck
Equipe	José Almeida Filho (SEDIHPOP), Clélia Serrão (SEDIHPOP), Josenilde Nogueira (SEDIHPOP), Bruno Lacerda (SEDIHPOP), Thaíse E. Lima (SEDIHPOP), Luís C. dos Santos Cintra (SEDIHPOP), Luís Carlos S. Pereira (SEDIHPOP), Maria Rozilene Martins (SES), Sílvia Mª P. de Sousa (SEDUC), Maria Rogéria dos Santos (SEPLAN), Kátia Duailibe (SEPLAN), Domingos José Carneiro Neto (SEPLAN), Mônica Castro dos Santos (SEPLAN), Maria Virgínia de Andrade (SEGOV).
Secretarias /equipe	SEDIHPOP, SEPLAN, SEDUC, SES, SEGOV.
Público presente	180 participantes, sendo 26 representantes institucionais.
Municípios Participantes	07 (sete) municípios: Gov. Nunes Freire, Amapá do Maranhão, Presidente Médice, Zé Doca, Centro Novo do Maranhão, Boa Vista do Gurupi, Santa Luzia do Paruá.
Órgãos / Instituições/ Representações Participantes	Prefeitura e Secretarias Municipais de Gov. Nunes Freire (GNF), CREAS GNF, Sagrima, Vice-Prefeito e Secretarias Municipais de Centro Novo, Comitê Mais IDH Centro Novo, SEAP GNF, STTR GNF, Assessoria do Gov. do Estado em Boa Vista do Gurupi, SECAP Zé Doca, AGERP, FETAEMA, Câmara Municipal de GNF, PMMA 3º BPM GNF, Vice-Prefeito/Amapá do MA, STTR Amapá do MA, Comunidade Escolar, Agentes de saúde, SEMAS GNF, Conselho SEIR São Luís, SEDUC, SES, CONSEA Centro Novo do MA.
Composição da Mesa	Bruno Lacerda (Secret. Adjunto de Promoção IDH/SEDIHPOP); Domingos Carneiro (SEPLAN); Raimundo Fernandes Costa (Secret. Administração GNF); João de Sousa Rodrigues (STTR Zé Doca); Antônio da Silva Dias (PMMA 3º BPM); Raimundo dos Santos Silva (Comitê Mais IDH Centro Novo do MA).

ESCUTA TERRITORIAL BAIXADA OCIDENTAL	
Data	11/04/2018
Município sede	Pinheiro – Auditório da Escola Presidente Médice.
Equipe	Gilvan Alves Silva (SEDIHPOP), Nayara Alves (SEDIHPOP), Iriana Mendes (SEDIHPOP), Luís Cantanhêde (SEDIHPOP), Clemilton Alves (SECTI), Ellen da Silva (SEDIHPOP), Maísa Wolff (SEDIHPOP), Adriana R. Oliveira (SEDIHPOP), Almir Freires (STC), Daniela Duailibe (SEPLAN), Thaísia Rocha (SEDIHPOP), José R. Sousa (SEDUC), Kátia Duailibe (SEPLAN), Thaisa Rodrigues (SEPLAN), Cristiane (SEPLAN), Delma Andrade (SEGOV)
Secretarias /equipe	SEDIHPOP, SEPLAN, SEDUC, STC, SECTI, SEGOV.
Público presente	121 participantes, sendo 48 representantes institucionais.
Municípios Participantes	11 (onze) municípios: Pinheiro, Cajapió, Santa Helena, Cururupu, São Bento, Presid. Sarney, São Vicente Ferrer, Guimarães, Pedro do Rosário, Viana, São Luís.

Órgãos / Instituições/ Representações Participantes	Aconeruq/Cajapió, Aconeruq/Presid. Sarney, Grupo Pérola de Stª Helena, Assoc. Beneficente dos Moradores de Stª Helena, CRAS/Pinheiro, FESPEMA/Pinheiro, CEAS Campinho, Presid. da Comunidade de São Felipe, CMDCA, CREAS/Pinheiro, CEIRMA/Cururupu, Colônia de Pescadores/Pinheiro, Igualdade Racial/Cururupu, Clube de Mães de São Bento, AGED Regional, Comunidade Escolar, SEMDES/Pinheiro, Igualdade ACS/São Bento, Povoado Pedra, Comunidade Stª. Maria/São Bento, Assoc. de Morad. Quilombola Forte/Cururupu, SEMED/Pinheiro, SECID, Presid. Associação União de Moradores/Pinheiro, União de Moradores Q Bom Jesus/São Bento, Comunidade Aquirupe, Igualdade Racial/São Bento, UFMA/Pinheiro, TV Meio Norte, PMMA/Pinheiro, Apae/Pinheiro, Conselho Tutelar/Pinheiro, CONSEA/São Luís, CEIRMA/São Vicente de Ferrer.
Composição da Mesa	Gilvan Alves da Silva (SEDIHPOP) Tânia Macatrão (SEPLAN) Ana Lúcia Martins (Aconeruq/Cajapió) Dimas dos Reis Ribeiro (UFMA) Fernanda Cardoso Silva (Secretaria de Assistência Social/Guimarães) Carlito Reis (SECID)

ESCUTA TERRITORIAL VALE DO MEARIM	
Data	11/04/2018
Município sede	Sede: Bacabal Local: Universidade Federal do MA
Equipe	Rogerio Ferreira Oliveira (SEDIHPOP), Cristiane Rego Pinheiro (SEDIHPOP), Maryangela Ribeiro (SEDUC), Karliana Rabello (SEGOV), Sara Lilia (SEDIHPOP), Regiane Maciel (SEDIHPOP), Wilnete da Silva (SEDES), Raphaela Sereno (SEPLAN), Marcelo de Sousa (SEPLAN), Caroline Sousa (SEPLAN), Reinaldo Araújo (STC)
Secretarias /equipe	SEDIHPOP, SEPLAN, SEDES, SEIR, SEEJUV, SEDUC, PROCON/VIVA, SES, SEGOV.
Público presente	210 participantes
Municípios Participantes	Alto Alegre do Maranhão, Bacabal, Bom Lugar, Lago Verde, Olho d'Água das Cunhãs Paulo Ramos São Mateus do Maranhão Vitorino Freire - MA
Órgãos / Instituições/ Representações Participantes	Prefeitura e Secretarias Municipais de Bacabal, Sagrima, SECAP Bacabal, AGERP, Comunidade Escolar do Colégio Militar, STTR Bacabal, Presidente do Grêmio, AGED, Comunidade Escolar IFMA/Bacabal, URE Bacabal, Alunos da Escolas Estaduais no Município de Bacabal, STTR de São Luiz Gonzaga, SEAP, STTR de São Mateus, STTR de Alto Alegre, Representante do AVESOL, Representante da Acesa, Alunos do UFMA/Bacabal, Coletivo de Mulheres do MA.
Composição da Mesa	Roberto Matos - Secretaria adjunto/SEPLAN Rogerio Oliveira - representante/SEDIHPOP Gerson Pinheiro- Secretário/SEIR –Secretário de Estado da Igualdade Racial Karen Barros - Presidente do Procon e do Viva Antônio Carlos Araújo - Presidente do STTR de Bacabal Ana Lucia Nunes - Trabalho Extraordinária de Articulação de Políticas Públicas

ESCUTA TERRITORIAL CAMPOS E LAGOS	
Data	13/04/2018
Município sede	Sede: Viana Local: Fórum Manoel Lopes da Cunha
Equipe	Gilvan Alves (SEDIHPOP), Iriana Mendes (SEDIHPOP), Ellen da Silva (SEDIHPOP), Nayara Karlla Alves (SEDIHPOP), Thaísia Rocha (SEDIHPOP), Maísa Wolf (SEDIHPOP), Adriana Oliveira (SEDIHPOP), Cristiane Oliveira (SEPLAN), Delma Andrade (SEGOV), Almir Pinheiro (STC).
Secretarias /equipe	SEDIHPOP, SEPLAN, SEDUC, STC, SEGOV.
Público presente	210 participantes, sendo 56 representantes institucionais.
Municípios Participantes	12 (doze) municípios: Viana, Matinha, Cajari, São João Batista, São Vicente Ferrer, Vitória do Mearim, Olinda Nova, Pedro do Rosário, Arari, São Bento, Cururupu e São Luis.
Órgãos / Instituições/ Representações Participantes	Prefeitura e Secretarias Municipais de Viana, Prefeitura e Secretarias Municipais de Vitória do Mearim, Prefeitura e Secretarias Municipais de Cajari, Prefeitura e Secretarias Municipais de Arari, IFMA Viana, Câmara de Vereadores de Viana, Comunidade Escolar, STTR Viana, STTR Pedro do Rosário, STTR Vitória do Mearim, URE Viana, PMMA Viana, Comitês Mais IDH Pedro do Rosário e Cajari, ACONERUQ, CEIRMA, URS Viana, AGERP, Viva/PROCON, Associações Comunitárias Viana, Associação Quilombola São Felipe, Associação Moradores Quilombo Mocambo Viana, Associação Moradores Quilombo Pascoal S. Vicente Ferrer, Assentamento Rio das Pedras Pedro do Rosário, Tenda Oxalá, Igreja Católica, Igreja Pentecostal, CEIRMA, CONSEA, CMDCA.
Composição da Mesa	Francisco Gonçalves (SEDIHPOP); Júlio Mendes (SAF); Tânia Macatrão (SEPLAN); Manoel Rodrigues (Prefeitura Viana); Valter Serra (Câmara Municipal Viana); Zumira Mendonça (Coordenação do Território);

ESCUTA TERRITORIAL VALE DO ITAPECURU	
Data	13/04/2018
Município sede	Sede: Município de Itapecuru Local: Escola Newton Neves
Equipe	Rogério Oliveira (SEDIHPOP), Cristiane Rego (SEDIHPOP), Maryangela Ribeiro (SEDUC), Karliana Rabello (SEGOV), Sara Lilia (SEDIHPOP), Plácido Freire (SEDIHPOP), Regiane Maciel (SEDIHPOP), Wilnete da Silva (SEDES), Raphaela Serreno (SEPLAN), Marcelo de Sousa (SEPLAN), Caroline Sousa (SEPLAN), Reinaldo Araújo (STC)
Secretarias /equipe	SEDIHPOP, SEPLAN, SEMU, SEDUC, SES, SEGOV.
Público presente	110 participantes
Municípios Participantes	Anajatuba, Cantanhede, Itapecuru Mirim Matões do Norte, Miranda do Norte, Nina Rodrigues, Vargem Grande.

Órgãos / Instituições/ Representações Participantes	Prefeitura e Secretarias Municipais de Itapecuru, Sagrima, Superintendência SECAP Itapecuru, AGERP, AGED, STTR de Itapecuru, Cooperativa das Quebradeiras de Coco Babaçu, Secretaria de Meio Ambiente
Composição da Mesa	Roberto Matos - Secretário Adjunto do Planejamento e Orçamento Rogério Oliveira - representante SEDIHPOP Eliana Carvalho - Secretária Adjunta da Secretaria da Mulher Carlos Júnior - presidente da câmara municipal de Itapecuru João Batista representante da comunidade quilombola Maria Alizarina - Diretora Estadual MST

ESCUTA TERRITORIAL VALE DO PINDARÉ	
Data	13/04/2018
Município sede	Pindaré-Mirim Local: IEMA
Equipe	José Almeida Filho (SEDIHPOP), Clélia Silva (SEDIHPOP), Josenilde Nogueira (SEDIHPOP), Bruno Lacerda (SEDIHPOP), Thaíse Lima (SEDIHPOP), Luís Carlos Cintra (SEDIHPOP), Luis Carlos Pereira (SEDIHPOP), Maria Rozilene Martins (SES), Sílvia Mª de Sousa (SEDUC), Mª Rogéria dos Santos (SEPLAN), Kátia Duailibe (SEPLAN), Domingos J. Carneiro Neto (SEPLAN), Mônica Castro (SEPLAN), Mª Virgínia de Andrade (SEGOV), Gabriela Campus (SECTUR).
Secretarias /equipe	SEDIHPOP, SEPLAN, SEDUC, SES, SEGOV, SECTUR, IMESC, SEPE.
Público presente	198 participantes, sendo 26 representantes institucionais.
Municípios Participantes	10 (dez) municípios: Santa Inês, Pindaré-Mirim, Governador Newton Bello, Tufilândia, Alto Alegre, Bom Jardim, Santa Luzia, Bela Vista, Pio XII, Satubinha.
Órgãos / Instituições/ Representações Participantes	Prefeitura e Secretarias Municipais de Pindaré-Mirim, IFMA Santa Inês, IEMA Pindaré-Mirim, Câmara de Vereadores de Pindaré-Mirim e Santa Inês, Comunidade Escolar, STTR Santa Luzia, CMDCA Pindaré-Mirim, MST Grafitti/Pindaré-Mirim, Amigos da MA/Pindaré-Mirim, URE Santa Inês, CRAS Pindaré-Mirim, Secretário Geral Pio XII, Conselho Tutelar/Pindaré-Mirim, CRAS/Bom Jardim, STTR/Pindaré Mirim, Quilombo Onça/Santa Inês, FACAM/Santa Inês, Comitê Mais IDH Gov. Newton Bello, SEDUC/Santa Inês, CEIRMA/SLZ, AGERP Regional, PRN/Bom Jardim, PCdoB/Alto Alegre, PCdoB/Santa Inês, PSDB/Tufilândia, SEMAPA/Santa Inês, SINTRAF/Santa Inês, SINTRASP/Tufilândia, Agropolo/Sagrima/P.Mirim.
Composição da Mesa	Pierre Januário (Secretário de Estado de Projetos Especiais) Felipe de Holanda (Presidente do IMESC) Bruno Lacerda (Secretário Adjunto de Promoção IDH/SEDIHPOP) Domingos Carneiro (SEPLAN) João Paulo Soares (Secretário Administração/Prefeitura de Pindaré-Mirim) João Batista Santos de Mello (Representando a Prefeitura de Santa Inês) Maria Zuila de Sousa Silva (URE Santa Inês) Carlos Alberto Colares (Gestor IEMA/Pindaré-Mirim) Antônio Rosa Filho (Presidente STTR Pindaré-Mirim)

ESCUA TERRITORIAL BAIXO PARNAÍBA	
Data Município sede	18/04/2018 Sede: Chapadinha Local: UFMA
Equipe	Gilvan Alves (SEDIHPOP), Beatriz Carvalho (SEDIHPOP), Camila Portela (SEDIHPOP), Frednan Santos (SEDIHPOP), Cristiano do Nascimento (SEDIHPOP), Francisco das Chagas (SEDIHPOP), Thaísia Rocha (SEDIHPOP), Nayara Alves (SEDIHPOP), Plácido Freire (SEDIHPOP), Maria Gorete (SEDIHPOP), Déborah Jatahy (SEDIHPOP), Flávia Gerusa Silva (SEDIHPOP), Cristiane Oliveira (SEPLAN), Daniele Duailibe (SEPLAN), Thaisia Rodrigues (SEPLAN), Maria Santana (SEPLAN), Francisco Lauanderson (SEPLAN), Delma Andrade (SEGOV), Lucyanna Dantas (SES), Jaíne Santos (SEEJUV), José Raimundo Sousa (SEDUC), Vanessa Costa (SECTUR).
Secretarias /equipe	SEDIHPOP, SEPLAN, SEGOV, SES, SEDUC, SEEJUV, SECTUR.
Público presente	125 participantes, sendo 31 representantes institucionais.
Municípios Participantes	07 (sete) municípios: Chapadinha, Brejo, São Bernardo, Santa Quitéria, Anapurus, Buriti, São Luís.
Órgãos / Instituições/ Representações Participantes	Prefeitura e Secretarias Municipais de Chapadinha, AGERP S. Bernardo, FETAEMA, AGED Chapadinha, Câmara Municipal de Brejo e Buriti, PMMA, ITERMA, STTR Chapadinha, STTR/Brejo, STTR/S. Bernardo, STTR Santa Quitéria, Comunidade Escolar, UFMA e UEMA Chapadinha, SINPROESSEMA, ASA Chapadinha, Conselho do Idoso Chapadinha, Associações Comunitárias Chapadinha, CMPCD Chapadinha, SEAP Chapadinha, DRS Chapadinha, URS Chapadinha, SECAP São Bernardo,.
Composição da Mesa	Francisco Gonçalves (SEDIHPOP) Cristiane Oliveira (SEPLAN); Delma Andrade (Assessoria Especial do Governador/SEGOV); Raimundo Lídio (ITERMA); Renan Reis (DPE); Telmo Mendes (Prefeitura de Chapadinha) Jonilson do Nascimento (FETAEMA); Kacilene da Silva (sociedade civil).

ESCUA TERRITORIAL CERRADO SUL	
Data Município sede	18/04/2018 Balsas Local: Auditório UEMA
Equipe	José Almeida Costa Filho (SEDIHPOP), Luís Carlos Guerreiro (SEDIHPOP), Jonathan Galvão (SEDIHPOP), Erisvan Loureiro (SEDIHPOP), Genilson Protásio (SEDIHPOP), Aline de Carvalho Mendes (SEDIHPOP), Airton Ferreira da Silva (SEDIHPOP), Ana Luzia de Oliveira (SEDIHPOP), Virginia Andrade (Assessoria do Governador), Katia Duailibe Carvalho (SEPLAN), Maria Rogéria dos Santos (SEPLAN), Paulo Rafael da Costa Silva (SEPLAN), Rosa Mariana Silva (SEPLAN), Claudio Braga (SEPLAN), Clemilton Oliveira Alves (SECTI), Jamilda Ribeiro Souza (SEDES), Josilene Brandão (SEDUC), Manuel Martins (SECAP).

Secretarias /equipe	SEDIHPOP, SEPLAN, SEGOV, SECTI, SEDUC, SEDES, GASMAR e SECAP.
Público presente	221 participantes, sendo 43 representantes institucionais.
Municípios Participantes	07 Municípios: Balsas, Loreto, São Luís, Imperatriz, São Raimundo das Mangabeiras, Fortaleza dos Nogueiras e Brasília/DF.
Órgãos / Instituições/ Representações Participantes	Representantes da Prefeitura e Secretarias de Balsas, Estudantes/UEMA de Balsas, Comunidade Estudantil, CE Pe. Fabio Bertagnole de Balsas, CE Mª do Socorro Coelho Cabral de Balsas, CE Henrique Matos de São Felix de Balsas, STTR/Loreto, STTR/Balsas, Paroquia de Balsas, Hospital Regional de Balsas, URE/Balsas, PROCON/VIVA, DETRAN, Pastor da Criança, CCN de Imperatriz, AGED, UEMA-Professora, FETRAN, Fazenda Esperança, URS/Balsas, Jornal Diário de Balsas, ACA, GASMAR, SINPROESSEMA, SINASSEPI-Balsas, SENAI/FIEMA, SECAP/São Raimundo das Mangabeiras, Assessoria Especial, SEDUC, Corpo de Bombeiros/São Luís e Balsas, Prefeitura de Fortaleza dos Nogueiras, PM de Balsas, SECAP, Diocese de Balsas, Câmara Municipal de Balsas, AGERP, FETAEMA, Câmara Federal, Sociedade Civil Não Organizada
Composição da Mesa	José Artur Cabral Marques (Presidente/GASMAR) Manuel Carvalho Martins (Superintende de Articulação Política) Adriano Brito (Representante de Prefeitura de Balsas) Jonatan Galvão (Secretário Adjunto de Direitos Humanos/SEDIHPOP) Claudio Braga (Superintendente de Programas/SEPLAN) Cel. Medeiros Sobrinho (Representante da Policia Militar de Balsas) Padre Aires de Sousa Santos (Representando a Diocese de Balsas) Poliana Alves (Presidenta do STTR Balsas) Flavio Damasceno (Gestor da URE Balsas) Luciano Façanha (Diretor UEMA/Balsas) Ana Luiza (Representante da Paróquia POTOSI)

ESCUA TERRITORIAL LENÇÓIS MUNIM	
Data	20/04/2018
Município sede	Sede: Barreirinhas Local: Igreja Nossa Senhora da Conceição
Equipe	Gilvan Alves (SEDIHPOP), Beatriz Carvalho (SEDIHPOP), Camila Portela (SEDIHPOP), Frednan Santos (SEDIHPOP), Cristiano do Nascimento (SEDIHPOP), Nayara Alves (SEDIHPOP), Plácido Freire (SEDIHPOP), Thaísia Rocha (SEDIHPOP), Mª Gorete (SEDIHPOP), Déborah Jatahy (SEDIHPOP), Flávia Gerusa Silva (SEDIHPOP), Cristiane Oliveira (SEPLAN), Daniele Duailibe (SEPLAN), Thaisia Rodrigues (SEPLAN), Maria Santana (SEPLAN), Samuel Silva (SEPLAN), Marcelo Santos (SEPLAN), Francisco Lopes (SEPLAN), Delma Andrade (SEGOV), Lucyanna Dantas (SES), Jaine Santos (SEEJUV), José R. Sousa (SEDUC), Antomar Mafra (SECTI), Ronaldo Pires (SES).
Secretaria/equipe	SEDIHPOP, SEPLAN, SEGOV, SES, SEDUC, SEEJUV, SECTI.
Público presente	167 participantes, sendo 36 representantes institucionais.
Municípios Participantes	06 (seis) municípios: Barreirinhas, Santo Amaro, Primeira Cruz, Paulino Neves, Rosário, São Luís.
Órgãos / Instituições/ Representações Participantes	Prefeitura e Secretarias Municipais de Barreirinhas, Santo Amaro e Paulino Neves, CAEMA, Igrejas Católica e Adventista, URE Rosário, CBMMA, SECAP/Barreirinhas, SETRES, STTR Primeira Cruz e Barreirinhas, Comunidade Escolar, Assoc. Comunitárias Barreirinhas, CDHB, Aspe Barreirinhas, SEMA, Corpo de Bombeiros, IFMA Barreirinhas, IEMA, ASPRUBART, CONSEA, COMSEA, CRAS e CREAS Barreirinhas, ACS, COOTTALMA, CMAS, Colônia de Pescadores Barreirinhas,

	SEDES, SEAP, MP Barreirinhas, Rádio Tropical.
Composição da Mesa	Francisco Gonçalves (SEDIHPOP); Terezinha Fernandes (SEMU); Roberto Matos (SEPLAN); Delma Andrade (Assessoria Especial do Governador/SEGOV); Raimundo Lídio (ITERMA); Amílcar Rocha (SECAP); Virlene Camargo (Prefeitura Barreirinhas); Wendel Souza (4º CBMMA); Luana Oliveira (Grêmio Estudantil); Nivaldo Silva (Sociedade Civil)

ESCUTA TERRITORIAL SERTÃO DO MARANHÃO	
Data Município sede	20/04/2018 Colinas Local: UEMA
Equipe	José Almeida C. Filho (SEDIHPOP), Luís Carlos Pereira (SEDIHPOP), Erisvan Loureiro (SEDIHPOP), Genilson Protásio (SEDIHPOP), Aline Mendes (SEDIHPOP), Airton F. da Silva (SEDIHPOP), Ana Luzia de Oliveira (SEDIHPOP), Virginia Andrade (SEGOV), Katia Duailibe (SEPLAN), Maria Rogéria dos Santos (SEPLAN), Paulo Rafael da C. Silva (SEPLAN), Rosa Mariana Silva (SEPLAN), Claudio Braga (SEPLAN), Clemilton Oliveira Alves (SECTI), Jamilda Ribeiro (SEDES), Josilene Brandão (SEDUC), Manuel Carvalho Martins (SECAP).
Secretarias /equipe	SEDIHPOP, SEPLAN, SEGOV, SECTI, SEDUC, SEDES, GASMAR e SECAP
Público presente	213 participantes, sendo 42 representantes institucionais.
Municípios Participantes	08 (oito) municípios: Colinas, Mirador, Buriti Bravo, São João dos Patos, Paraibano, Paço do Lumiar, Fortuna, São Luís.
Órgãos / Instituições/ Representações Participantes	Prefeitura e Secretarias de Colinas, Comunidade Estudantil, CESCO/UEMA Colinas, CRAS/Colinas, CREAS/Colinas, CE João Pessoa/Colinas, CE Maria José, CE Dr. Antônio Jorge Dino, Grêmio Estudantil/CE João Pessoa de Colinas, Grêmio Estudantil/CE Maria José de Colinas, STTR/Colinas, CONSEA/MA, CEIRMA, AGED de São João dos Patos, AGERP/Colinas, AGERP/S.J. dos Patos, Ass. Amigos de Colinas, AME de Mirador, URS/S. J. dos Patos, UEMA- Professora, Blog 180 graus/S. J. dos Patos, GASMAR, SINPROESSEMA/Colinas, Sec. Meio Ambiente/Mirador, SECAP/Fortuna, Clube de Mulheres/Colinas, STTR JOVENS/Colinas, Câmara Municipal de Colinas, Câmara Municipal de Paraibano, CONSEA/Buriti Bravo, Prefeitura de Mirador, Área quilombola Cambirimba, Quilombola do Peixe, Quilombola Jaguaraná, Assoc. Rosa Câmara, Assoc. de Moradores de Trizidela/Colinas, URE/S. J. dos Patos, Sociedade civil não

	Organizada, UI Duque de Caxias.
Composição da Mesa	<p>José Artur Cabral Marques (Presidente/GASMAR) Anderson Pires (Representante da Vice Governadoria) Valmira Miranda (Prefeita de Colinas) Jardel Miranda (Representante/SECAP) Manuel Mousinho (Representante da URS/São João dos Patos) José Almeida Costa Filho (Representante/SEDIHPOP) Claudio Braga (Representante da SEPLAN) Maria Luiza da Costa (Representante dos Quilombolas e do STTR/Balsas) Raimunda Nonata (Representante do CEIR) Eliozilda Nobrega (Representante da Câmara Municipal de Colinas) Geralda Alves da Costa (Representante da URE/São João dos Patos)</p>

ESCUTA TERRITORIAL METROPOLITANA	
Data	27/04/2018
Município sede	São Luís – Auditório Fernando Falcão/Assembleia Legislativa
Equipe	Servidores/SEDIHPOP, Servidores/SEPLAN, Servidores/SEDUC.
Secretarias /equipe	SEDIHPOP, SEPLAN, SEDUC.
Público presente	369 participantes, sendo 91 representantes institucionais.
Municípios Participantes	13 (treze) municípios: São Luís, São José de Ribamar, Paço do Lumiar, Imperatriz, Cândido Mendes, Alcântara, Lagoa Grande do Maranhão, Pedreiras, Cururupu, Cajapió, São Bento, São Vicente Férrer, Raposa.
Órgãos / Instituições/ Representações Participantes	<p>APC/São José de Ribamar, SEAP/São Luís, AGERP/São Luís, Fórum AIDS/São Luís, MOB/São Luís, CEDDH//São Luís, Associação Alto do Turu/São José de Ribamar, Defensoria Pública, SEMDHU, CONSEA/MA, Ação Cidadania/Paço do Lumiar, Conseg, EMAP, SECULT//São Luís, UMBS/São Luís, IlêAshéOgum/São Luís, G.F de Prata/São Luís, CTAM/São José de Ribamar, FUNAC, FECRUS, SECID, MST, CONSEG, APCD/São José de Ribamar, AGEM, Cajueiro, CCN/MA, SEMDS/Alcântara, Centro Comunitário Rio Grande, SES/SIOPS, SEMU, CNBB, Detran/MA, G.M.N M^a Firmina, SEGOV, Instituto de Amparo a S. do Alto Paranã/Paço do Lumiar, CRB-13, C. Mãe V. Piçarreira/São Luís, Ouvidoria DPE, Escola de Cegos/São Luís, Movimento da Pessoa c/ Deficiência/São Luís, SEMA, IEMA/ASMA, STC, Central de Libras, União por Moradia Popular, CC Mãos Unidas, CT Ribamar, Renascer, Instituto Vila Funil, U.M. Estiva, GMN Mãe Andressa, AMAGI, União de Moradores Argola e Tambor, UFMA, CCultura Vila Rica, UEB Luz Divina, UPM, CTS Francisco/Cohama, CDPAG, SEDES, GASU, CUB/MA, Uninter, Pitágoras/São Luís, FMM, ITERMA, AGMAR, SECTUR, Prefeitura de São José de Ribamar, SEPLAN, Gabinete Deputado Bira do Pindaré/MA, CEIRMA/SEIR, Conselho Tutelar, IDDMDCS-MA, AGED, Gabinete Prefeitura de Paço do Lumiar, CONAM, Quilombo Pescador, Aconeruq, Re(o)cupa, SINDCOM, SEIR, UEMA, UJS, Pacto pela Paz, CECOMA, UMRG, SEMUS/Raposa, SSP/MA, Fórum Metrop. Das entidades c/ pessoas def. e patologia/São Luís, Corpo de Bombeiros/MA, EMAP, CEDIMA, JUCEMA, Prefeitura de São Luís, FIEMA, CONSEA/Paço do Lumiar, CCN Negro Cosme/Imperatriz, Polícia Civil, SEPE-Casa Civil, SEEJUV, Vice- Governadoria, Fórum Maranhense de Mulheres, União de</p>

	Moradores de São José de Ribamar, SETRES, CCL/São Luís, GASMAR, SAF, SEGOV, IMESC, SECAP.
Composição da Mesa	<p>Francisco Gonçalves da Conceição (Secretário/SEDIHPOP) Marcello Duailibe (Subsecretário/SEPLAN) Bira do Pindaré (Deputado Estadual/MA) Júlio Pinheiro (Vice-Prefeito São Luís/MA) Lívio Corrêa (Presidente/AGEM) Concita Ferreira (Presidente CONSEA/MA) Ted Lago (Presidente/EMAP) Coronel Aluísio Walcones (Corpo de Bombeiros/MA) José Vale (Secretário Municipal Direitos Humanos/Paço do Lumiar) Cristiano Santana (Defensor Público/MA) Ricardo Santos (Presidente Conselho Estadual de Direitos Humanos/MA) Terezinha Fernandes (Secretária/SEMU)</p>

Fonte dos anexos: o autor

ANEXO VI – CÉDULA DE VOTAÇÃO UTILIZADA NAS AGÊNCIAS DOS CORREIOS

PARTICIPA MA

PLATAFORMA DIGITAL DE PARTICIPAÇÃO POPULAR

O que é o Participa MA?

Uma plataforma de referência na internet para participação dos maranhenses em:

Decisões e acompanhamento do Orçamento Participativo

Discussões sobre os Conselhos Setoriais e de Direitos, Conferências e demais formas de participação

Espaços de consultas públicas e controle social

Proposição de debates ligados à gestão pública

Crie agora seu perfil e comece a participar! Acesse:

participa.ma.gov.br

VOTAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO 2018 TERRITÓRIO METROPOLITANO

- Garantir assistência técnica, crédito e financiamento público para infraestrutura e custeio de projetos produtivos da agricultura familiar, pesca e aquicultura, e economia solidária.
- Implantar um Centro de Reabilitação - CER IV, para pessoas com deficiência e Mobilidade Reduzida.
- Criação e execução de um Plano de Desenvolvimento Integrado da região metropolitana com foco na regularização fundiária, habitação, mobilidade urbana, acessibilidade, saneamento, infraestrutura com definição dos limites geográficos dos municípios da ilha com garantia de recursos para execução de regularização fundiária na região metropolitana de São Luís e requalificação de moradias precárias.
- Construções de centros de esporte e lazer contemplando as comunidades mais vulneráveis, especialmente, negros, adolescentes que cumprem medidas socioeducativas da região metropolitana de São Luís.
- Garantir um plano de médio prazo que fomente a capacitação dos profissionais da área de turismo, que trabalhe a preservação de monumentos, espaços históricos e naturais (lagoas, praias e rios), abrangendo, também, a acessibilidade arquitetônica, comunicacional e atitudinal.
- Implantação de VLT ou metrô de superfície interligando os 4 (quatro) municípios da grande ilha integrado aos terminais de integração, rodoviária e aeroporto bem como com acesso a uma rede de ciclovias com bicicletários nos terminais e passarelas para pedestres.

Nome	Município	
Telefone	Data	Assinatura