



UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
DIRETORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

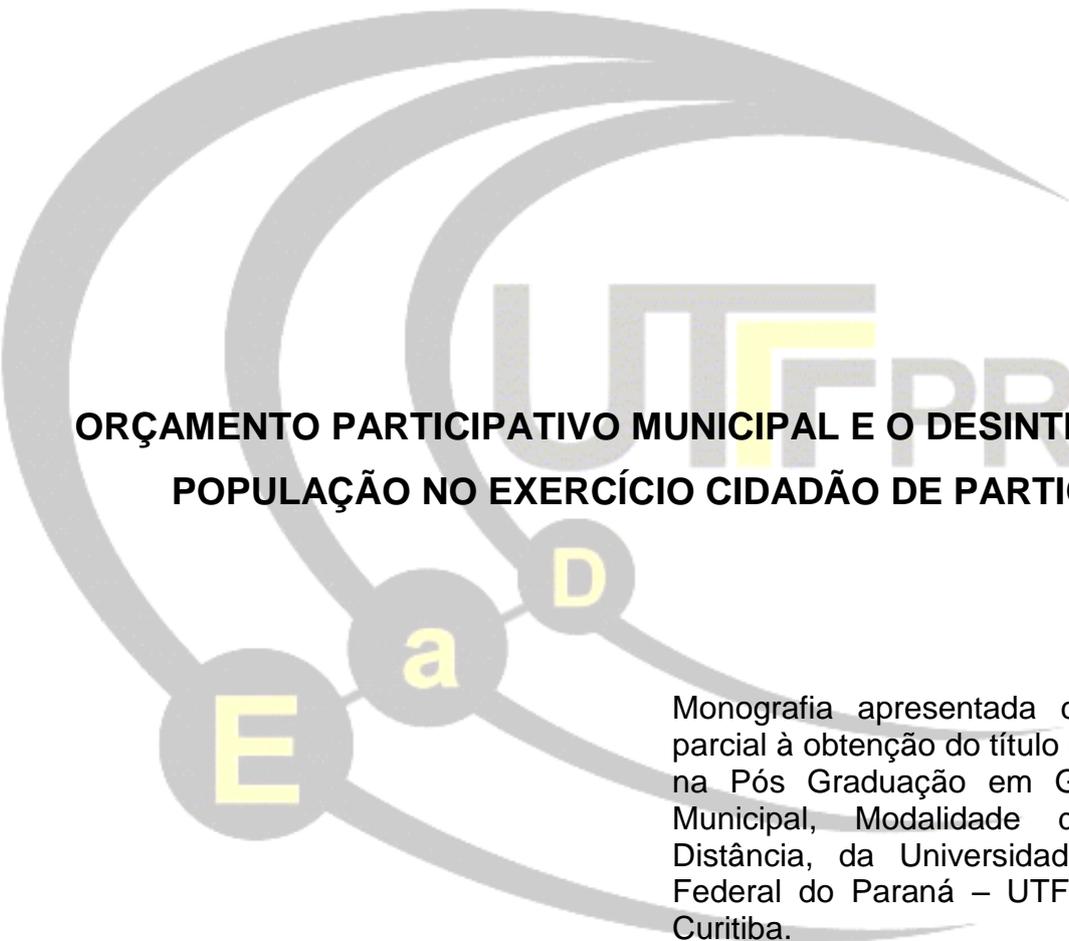
MÔNIA ANDRÉIA PANATO

**ORÇAMENTO PARTICIPATIVO MUNICIPAL E O DESINTERESSE DA
POPULAÇÃO NO EXERCÍCIO CIDADÃO DE PARTICIPAR**

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

GOIOERÊ
2012

MÔNIA ANDRÉIA PANATO



ORÇAMENTO PARTICIPATIVO MUNICIPAL E O DESINTERESSE DA
POPULAÇÃO NO EXERCÍCIO CIDADÃO DE PARTICIPAR

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista na Pós Graduação em Gestão Pública Municipal, Modalidade de Ensino a Distância, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR – *Campus* Curitiba.

Orientadora: Professora Luci Inês Bassetto

EDUCAÇÃO À DISTÂNCIA

GOIOERÊ

2012



TERMO DE APROVAÇÃO

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO MUNICIPAL E O DESINTERESSE DA POPULAÇÃO NO EXERCÍCIO CIDADÃO DE PARTICIPAR

Por

Mônia Andréia Panato

Esta monografia foi apresentada às 16:30 horas do dia **18 de dezembro de 2012** como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista no Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal, Modalidade de Ensino a Distância, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, *Campus* Curitiba. A candidata foi arguida pela Banca Examinadora composta pelos professores abaixo assinados. Após deliberação, a Banca Examinadora considerou o trabalho.

Prof^a. Luci Inês Bassetto
UTFPR – *Campus* Curitiba
(orientadora)

Prof. Marcos Ferasso
UTFPR – *Campus* Curitiba

Prof. Leonardo Tonon
UTFPR – *Campus* Curitiba

Visto da Coordenação:

Prof. Dr. Antônio Gonçalves de Oliveira
Coordenador do Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal

*A Deus, a minha família e aos
Amigos, companheiros de
todas as horas, o meu
reconhecimento e gratidão.*

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço a Deus, pela força e coragem durante toda esta longa caminhada.

A Professora e Orientadora Luci Inês Bassetto, braço amigo de todas as etapas deste trabalho.

Aos pesquisadores e professores do curso de Especialização em Gestão Pública Municipal, professores da UTFPR, Campus Curitiba, e aos nobres colegas, pois juntos trilhamos mais uma etapa importante de nossas vidas.

Agradeço aos tutores presenciais e a distância, em especial ao Tutor Cícero Costa Leitão de Albuquerque, que nos auxiliaram no decorrer da pós-graduação.

Agradeço também a minha família, em especial a meus pais e meus irmãos e irmãs que durante a execução deste trabalho souberam compreender os momentos onde foram preteridos de minha companhia para a elaboração deste trabalho.

Meu especial agradecimento à Senhora Norma Suely Giraldeffi Domenici e ao Senhor Alex Barbosa que me auxiliaram nas informações sobre o Orçamento Participativo no Município de Campo Mourão.

Agradeço a Luciana Tomazzoni, pelo apoio no decorrer da pesquisa.

Enfim, a todos os que colaboraram para a realização deste trabalho.

“Só a participação cidadã é capaz de mudar o país”.
(HERBERT DE SOUZA).

PANATO, Mônia Andréia. **Orçamento participativo municipal e o desinteresse da população no exercício cidadão de participar**. 2012. 80 f. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal). Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Goioerê, 2012.

RESUMO

Este estudo tem como finalidade contribuir para o exercício da participação popular no orçamento do município de Campo Mourão - Paraná. Como problema, constata-se que não há muito interesse de parte da população, nesta questão. Para tanto, foi realizada uma pesquisa quantitativa, através de questionários, respondidos pelos moradores, de forma aleatória, dos bairros Alvorada, Cidade Alta e Cidade Nova, cujo objetivo foi saber qual o nível de conhecimento da população na participação e aplicação do orçamento participativo no município. Os dados demonstram que mais da metade dos moradores entrevistados desconhecem a implantação do orçamento participativo no município. Torna-se, assim, necessário uma maior transparência na participação dos órgãos públicos, com o intuito de aumentar o interesse da população dos bairros, para o desenvolvimento da comunidade e no exercício cidadão de participar.

Palavras Chaves: Orçamento Participativo, Participação, Interesse, Cidadania.

PANATO, Mônia Andréia. **Municipal participatory budgeting and the population desinterest in the participation**. 2012. 80 f. Monograph (Specialization in Public Management Municipal). Federal Technological University of Paraná, Goioerê, 2012.

ABSTRACT

This study aims to contribute to the exercise of popular participation in the Participatory Budgeting in Campo Mourão town-Paraná. As a problem, it is noted that there is not a lot of interest in part of the population in this issue. It was carried a quantitative research, through questionnaires answered by residents, randomly, of neighborhoods Alvorada, Cidade Alta and Cidade Nova. The objective was to know what the level of knowledge of the population in the participation and implementation of participatory budgeting in the county. The data shows that more than a half of the residents interviewed are unaware the implementation of participatory budgeting in the municipal. It is, therefore, necessary greater transparency in the participation of government agencies, with the intention to increase the interest of the population of neighborhoods for community development and the participation of the citizens in the exercise.

Key-words: Participatory Budgeting, Participation, Interest, Citizenship.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

- CF – Constituição Federal
- LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
- LOA – Lei Orçamentária Anual
- LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal
- OP – Orçamento Participativo
- PPA – Plano Plurianual

LISTA DE TABELA

Tabela 1 – Perfil do Morador – Sexo	52
Tabela 2 – Perfil do Morador - Idade	53
Tabela 3 – Perfil do Morador - Tempo de Residência no Bairro.....	54
Tabela 4 – Perfil do Morador - Faixa Salarial	55
Tabela 5 – Perfil do Morador - Nível de Escolaridade	56
Tabela 6 – Presidente de Bairro	57
Tabela 7 – Atividades de Cidadania.....	58
Tabela 8 – Assembléia Pública	59
Tabela 9 – Assunto Orçamento Participativo	60
Tabela 10 – Conhecimento da Realização do OP.....	61
Tabela 11 – Formas de Conhecimento da Realização do OP.....	62
Tabela 12 – No Bairro foram Discutidas Assuntos sobre a Participação dos moradores na Elaboração do OP	63
Tabela 13 – Participação do Bairro na Elaboração e Execução do OP	64
Tabela 14 – Transparência dos Órgãos Municipais na Elaboração e Execução do OP	65
Tabela 15 – Prioridade para a Execução do OP dentro do seu Bairro.....	66

LISTA DE GRÁFICO

Gráfico 1 – Perfil do Morador – Sexo	53
Gráfico 2 – Perfil do Morador – Idade	54
Gráfico 3 – Perfil do Morador – Tempo de Residência no Bairro	55
Gráfico 4 – Perfil do Morador – Faixa Salarial.....	56
Gráfico 5 – Perfil do Morador – Nível de Escolaridade.....	57
Gráfico 6 – Representante de Bairro	58
Gráfico 7 – Atividades de Cidadania	59
Gráfico 8 – Assembléia Pública.....	60
Gráfico 9 – Assunto Orçamento Participativo.....	61
Gráfico 10 – Conhecimento da Realização do Orçamento Participativo	61
Gráfico 11 – Formas de Conhecimento da Realização do OP	63
Gráfico 12 – Discussão de Assuntos sobre a Participação dos Moradores na Elab. do OP	64
Gráfico 13 - Participação da Comunidade na Elaboração e Execução do OP	65
Gráfico 14 – Transparência dos Órgãos Municipais Responsáveis pela elab. e Exec. OP	66
Gráfico 15 – Prioridade para a Execução do OP Dentro do seu Bairro.....	67

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	13
1.1	TEMA	14
1.2	DELIMITAÇÃO DO TEMA.....	14
1.3	PROBLEMA	14
1.4	OBJETIVOS:.....	14
1.4.1	Objetivo Geral	14
1.4.2	Objetivos Específicos.....	15
1.5	JUSTIFICATIVA	15
1.6	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	16
2	PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	18
2.1	PLANEJAMENTO PÚBLICO.....	18
2.2	ORÇAMENTO PÚBLICO	19
2.3	TIPOS DE ORÇAMENTO	20
2.3.1	Orçamento Clássico ou Tradicional	20
2.3.2	Orçamento de Desempenho ou por Realizações	20
2.3.3	Orçamento por Programa	21
2.3.4	Orçamento de Base Zero.....	23
2.3.5	Orçamento Participativo.....	23
2.3.6	Instrumentos de Planejamento Governamental	24
2.3.6.1	Lei do Plano Plurianual – PPA.....	25
2.3.6.2	Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO	26
2.3.6.3	Lei Orçamentária Anual – LOA	27
3	ORÇAMENTO PARTICIPATIVO	29
3.1	CONTEXTO SOCIAL	29
3.2	CONTEXTO ECONÔMICO	29
3.3	CONTEXTO POLÍTICO.....	30
3.4	EXPERIÊNCIAS DE CIDADES BRASILEIRAS QUE APLICARAM O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO.....	31
3.5	DEFINIÇÕES DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO	33
3.6	OBJETIVOS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO	35
3.7	FUNDAMENTAÇÃO LEGAL	36

3.7.1	A Constituição Federal de 1988 e o Orçamento Público	37
3.7.2	Lei Federal nº 4.320 de 1964	38
3.7.3	A Lei de Responsabilidade Fiscal - Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.	39
3.8	FASES DE IMPLANTAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO	42
3.9	CUIDADOS NA IMPLANTAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO	43
3.10	DIFICULDADES NA IMPLANTAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO.....	44
4	CIDADANIA.....	45
4.1	PARTICIPAÇÃO POPULAR	46
4.2	DESINTERESSE DO CIDADÃO.....	47
5	APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS	49
5.1	HISTÓRICO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE CAMPO MOURÃO	49
5.2	APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS DA PESQUISA.....	51
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	69
	REFERÊNCIAS.....	71
	APÊNDICE A - QUESTIONÁRIO	76

1 INTRODUÇÃO

A nação brasileira tem vivenciado na atualidade oportunidades de manifestações que há muito tempo atrás não se poderia imaginar. No entanto, apesar da liberdade em manifestar-se, ainda falta para a população atual um maior engajamento social que pode ser alcançado com informação e conscientização da população. No exercício da cidadania, os cidadãos podem observar como estão sendo destinados os recursos arrecadados pelo município e cobrar resultados eficientes que promovam a melhoria na qualidade de vida de toda a população.

Uma das formas que o cidadão pode utilizar para manifestar-se socialmente é se envolvendo no orçamento participativo (Processo em que os munícipes juntamente com o governo municipal definem e analisam as propostas, obras e ações a serem aplicadas e desenvolvidas no município, bem como os recursos financeiros destinados), no orçamento participativo o cidadão, juntamente com os munícipes de modo geral, é convidado a participar para expressar sua opinião e promover o processo de democratização nas políticas sociais, assumindo, dessa forma, corresponsabilidade na administração de bens e obras públicas e exercendo o sua cidadania.

A partir do pressuposto, ressalta-se que o objetivo geral deste trabalho é identificar a razão pela qual os munícipes não tem interesse de participar dos processos decisórios do Orçamento Participativo, uma vez que são considerados participantes desse processo e os maiores interessados.

Buscou-se por meio da pesquisa sem a intenção de esgotar o assunto, descrever como se aplica o Orçamento Participativo, demonstrar o quanto é importante este tipo de orçamento público, buscou-se ainda entender a transparência do órgão público na elaboração e execução do Orçamento Participativo e a participação da população no exercício da cidadania.

TEMA

Orçamento Participativo Municipal e o Desinteresse da População no Exercício Cidadão de Participar.

DELIMITAÇÃO DO TEMA

O tema em estudo pretende por meio das pesquisas desenvolvidas sobre o orçamento participativo e o envolvimento do cidadão na administração pública no Município de Campo Mourão identificar a razão pela qual os munícipes não têm interesse de participar dos processos decisórios do orçamento participativo no município em questão.

PROBLEMA

Por que os munícipes não participam dos processos decisórios do orçamento participativo, sendo ele de suma importância para o desenvolvimento e melhoria da qualidade de vida dos cidadãos?

OBJETIVOS

1.1.1 Objetivo Geral

A pesquisa tem por objetivo identificar a razão pela qual os munícipes não tem interesse em participar dos processos decisórios do orçamento participativo,

sendo ele de suma importância para o desenvolvimento e melhoria da qualidade de vida dos cidadãos.

1.1.2 Objetivos Específicos

- Investigar o Orçamento Participativo, sua origem e aspectos conceituais.
- Estudar a importância da participação da sociedade no Orçamento Participativo, a fim de analisar quais os investimentos prioritários para promover a melhoria da qualidade de vida de todos os munícipes.
- Identificar se há estímulo por parte da prefeitura na implementação do orçamento participativo no município.
- Identificar se a prefeitura divulga o orçamento participativo de acordo com o princípio da publicidade (transparência pública).

JUSTIFICATIVA

Este relatório de pesquisa justifica-se para obter informações sobre o que leva à ausência de transparência no momento do desenvolvimento do orçamento participativo municipal e como é aplicado no município, bem como o desinteresse por parte dos cidadãos. Posto que, se houver informações de como é elaborado e aplicado o orçamento participativo, este irá manter os munícipes mais informados e conhecedores do assunto, garantindo que as decisões sejam adotadas a partir do conhecimento dos dados em detalhes de uma determinada prioridade dentro de um bairro no município.

Além de promover o exercício da cidadania e elevar a responsabilidade do cidadão nas obras públicas, o orçamento participativo configura-se como um espaço de negociação, onde se reúnem representantes de diversos bairros, distritos e comunidades do município, essas lideranças sociais são convidadas a discutir e definir, em conjunto com o governo, os investimentos prioritários que promovam a melhoria da qualidade de vida de todos os munícipes.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Neste momento, apresentaremos os procedimentos utilizados para a elaboração do estudo, sendo que se trata de uma pesquisa científica e por isso, necessita de métodos para o seu desenvolvimento.

O método utilizado para o desenvolvimento dos objetivos foi o método de pesquisa quantitativa através da pesquisa *survey*.

A pesquisa *survey* pode ser descrita como a obtenção de dados ou informações sobre características, ações ou opiniões de determinado grupo de pessoas indicado como representante de uma população-alvo, por meio de um instrumento de pesquisa, normalmente um questionário (TANUR *apud* PINSONNEAULT & KRAEMER, 1993). Fink (1995a; 1995c) discorre sobre o que é esse método, sua utilidade e quando deve ser utilizado. Sobre as principais características de método de pesquisa *survey* pode ser destacado que o interesse é produzir descrições quantitativas de uma população e que o método faz uso de um instrumento predefinido.

Os procedimentos utilizados são os seguintes: pesquisa bibliográfica, conversa informal e o estudo de caso. A pesquisa bibliográfica é comprovada no momento em que se apresentam os conceitos acerca do tema referente a esse estudo, retirados de fontes já existentes, como livros, revistas especializadas e internet, entre outros materiais bibliográficos.

De acordo com Cervo e Bervian (1983, p. 55), definem a pesquisa bibliográfica, como a que:

explica um problema a partir de referenciais teóricos publicados em documentos. Pode ser realizada independentemente ou como parte da pesquisa descritiva ou experimental. Ambos os casos buscam conhecer e analisar as contribuições culturais ou científicas do passado existentes sobre um determinado assunto, tema ou problema.

Nesse trabalho, foi empregado uma conversa informal com 2 (dois) servidores do município de Campo Mourão, sendo eles a Senhora Norma Suely Giraldelli Domenici que trabalha na Secretaria do Planejamento – Orçamento e, o Senhor Alex Barbosa que trabalha na Secretaria da Fazenda e Administração, chefe do Departamento de Contabilidade. Por meio da entrevista foram obtidas as

informações de como surgiu, quando foi implantado e como é desenvolvido no município em questão o orçamento participativo.

Em seguida, foi realizada uma pesquisa de campo, junto aos moradores dos bairros Cidade Nova, Cidade Alta e Alvorada do Município de Campo Mourão. Para elaboração do estudo de caso foi utilizada a Amostra. A melhor amostra é a representativa da população ou um modelo dela (FINK, 1995d). Considerando que nenhuma amostra é perfeita, o que pode variar é o grau de erro ou viés.

Para a realização do estudo de caso foi utilizado a Amostra não probabilística. Para Fink (1995d) esta amostra é obtida a partir de:

Algum tipo de critério, e nem todos os elementos da população têm a mesma chance de ser selecionado, o que torna os resultados não generalizáveis. Guardando suas limitações, esse tipo de amostra pode ser conveniente quando os respondentes são pessoas difíceis de identificar (por exemplo, criminosos) ou grupos específicos (por exemplo, pacientes) ou ainda, quando existe restrição no orçamento da pesquisa.

Foram elaborados 50 questionários, os questionários foram aplicados em uma amostra de 50 moradores que foram escolhidos de forma exploratória. Um questionário de 15 (quinze) questões objetivas foi aplicado com a proposta de obter informações quantitativas, relacionadas à questão da falta de transparência na aplicação do orçamento público e o desinteresse da população no exercício cidadão de participar. A pesquisa ficou restrita aos três bairros Cidade Nova, Cidade Alta e Alvorada, por conveniência, e pelo fato destes terem em sua estrutura a Associação de Bairros cujas organizações são fundamentais para a participação da cidadania.

2 PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Administração Pública é a base de todo processo orçamentário. Segundo Kohama, citado Meirelles (1984, p. 29) a administração pública é “todo o aparelhamento do Estado, preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas”.

Portanto, podemos dizer que a Administração Pública tem como princípio assegurar a satisfação no atendimento das necessidades coletivas, como a segurança, a saúde, a cultura e o bem-estar da população.

PLANEJAMENTO PÚBLICO

O processo de Planejamento Público é de fundamental importância para as organizações públicas, pois tem como intuito adequar as necessidades de acordo com a realidade social.

A prática do planejamento nos municípios visa corrigir distorções administrativas, facilitar a gestão municipal, alterar condições indesejáveis para a comunidade local, remover empecilhos institucionais e assegurar a viabilização de propostas estratégicas, objetivos a serem atingidos e ações a serem trabalhadas. (PLANEJAMENTO PÚBLICO, 2011. disponível em: <<http://www.contadorpublico.com.br/artigo/3/planejamento-publico>>. Acesso em 12 set. 2012).

De acordo com Ackoff (1981, p. 211) as principais características do Planejamento Público são:

- O planejamento não diz respeito a decisões futuras, mas a implicações futuras de decisões presentes. Portanto, aparece como um processo sistemático e constante de tomada de decisões, cujos efeitos e consequências ocorrerão em futuros períodos de tempo;
- O planejamento não é um ato isolado. Portanto deve ser visualizado como um processo composto de ações inter-relacionadas e interdependentes que visam ao alcance de objetivos previamente estabelecidos. Deve-se também considerar a necessidade de os objetivos serem viáveis com base na realidade das hipóteses em que se baseiam.
- Exemplificamos com o planejamento participativo onde o principal benefício não é o seu produto, ou seja, o plano, mas o processo

envolvido. Nesse sentido, o papel do responsável pelo planejamento não é simplesmente elaborá-lo, mas facilitar o processo de sua elaboração pela própria entidade e deve ser realizada pelas áreas pertinentes ao processo;

- O processo de planejamento é muito mais importante que seu produto final. O produto final do planejamento normalmente é o plano, sendo que este deve ser desenvolvido “pela” entidade e não “para” a entidade. Se não for respeitado este aspecto, têm-se planos inadequados para a entidade.

O processo de planejamento no município é, portanto, essencial para uma boa administração pública, pois o planejamento ditará os rumos para uma boa ou má administração, com reflexos diretos no bem-estar da população.

ORÇAMENTO PÚBLICO

O Orçamento Público é um documento legal aprovado por lei, contendo a previsão de receitas e despesas a serem realizadas pelo governo em um determinado exercício que coincide com o ano civil. Assim, é feita uma projeção da atividade financeira do Município e através do orçamento sabe-se o quanto se pretende arrecadar e, quando fundamentado nesses dados tem-se uma previsão do que será fixado como despesas a realizar.

Segundo Slomski (2001, p. 213):

O orçamento público é uma lei de iniciativa do Poder Executivo que estabelece as políticas públicas para o exercício a que se referir; terá como base o plano plurianual e será elaborado respeitando-se a lei diretrizes orçamentárias aprovada pelo poder legislativo.

Nesse sentido, o Orçamento Público, estabelece as ações prioritárias para o atendimento das demandas da sociedade, conforme os recursos capitados. E para que as despesas possam ser realizadas têm que estar autorizadas na lei orçamentária anual.

De acordo com Kohama (2003, p. 62):

O orçamento é o processo pelo qual se elabora, expressa, executa e avalia o nível de cumprimento da quase totalidade do programa de governo, para cada período orçamentário. É um instrumento de governo, de administração e de execução dos planos gerais de desenvolvimento sócio-econômico.

Cabe dizer que o orçamento deve ser concludente de forma, clara, ordenada e completa, para que possa manter o equilíbrio, do ponto de vista financeiro, entre os valores de receita e despesa.

TIPOS DE ORÇAMENTO

2.1.1 Orçamento Clássico ou Tradicional

No Orçamento Clássico ou Tradicional era demonstrado o valor da despesa e a previsão da receita, sem nenhuma forma de planejamento das ações governamentais. Era apresentado de forma simples, como sendo apenas um instrumento contábil – financeiro, um documento de previsão de receita e de autorização de despesas.

Sobre orçamento tradicional, Angélico (1995, p. 22) conceitua como:

Um orçamento ortodoxo que não passava de um extenso rol, profundamente analítico, das receitas e das despesas do exercício, e por não ter o cunho de planejamento, condicionava a ampliação de obras e serviços à existência de um possível superávit orçamentário.

Nesse tipo de orçamento, não havia à preocupação com a realização dos programas de trabalho do governo, o interesse era apenas as necessidades dos órgãos públicos com finalidade de realização das suas tarefas, não ocorriam questionamentos sobre os objetivos e metas que seriam cumpridas pelo Governo.

2.1.2 Orçamento de Desempenho ou por Realizações

O Orçamento de desempenho *ou* por realizações constitui um processo de inovação em relação ao orçamento tradicional. Neste orçamento, procura-se estabelecer as coisas que o governo realiza (ações governamentais) e não somente

pelas coisas que o governo compra (despesas). De modo geral, o orçamento gera também informações que auxiliam no processo de tomada de decisão pelos governantes e gestores públicos.

Segundo Diamond (2003) o orçamento por desempenho se sustenta nos seguintes elementos: unificação de todos os custos para se alcançar um resultado determinado: definição de resultados em termos de indicadores mensuráveis e avaliação da qualidade de bens e serviços providos; incorporação de medidas explícitas de desempenho e de sistema avaliativo conectado à alocação de recursos; e, inclusão de alto grau de *accountability* com mecanismo de premiações e punições.

Jund (2008, p. 58), descreve que esse tipo de orçamento tinha a preocupação com os resultados dos gastos e não apenas com o gasto em si. Buscava-se a definição dos propósitos e objetivos para os quais os créditos se faziam necessários.

Neste tipo de orçamento os resultados tinham significativa importância, porém, não havia qualquer vinculação com o planejamento anterior à sua elaboração, visto que apenas com a adoção posterior do Orçamento-programa, cuja técnica é um aprimoramento do Orçamento de Desempenho, segundo propõe Pascoal (2008, p. 18), é que o planejamento passou a ter fundamental relevância para seu desenvolvimento.

Neste sentido, o orçamento de Desempenho ou por Realizações visava melhorar a comunicação dentro do governo ao permitir ir além das discussões sobre os resultados das suas ações e serviços, iluminando decisões orçamentárias e diligenciando informações adicionais e precisas.

2.1.3 Orçamento por Programa

O Orçamento por programa foi embasado no Brasil pelo Decreto-Lei nº 200/67, fazendo a incorporação entre o planejamento e o orçamento público, sendo que por meio do seu advento, surgiu a necessidade de se planejar as ações, antes de executar o Orçamento. Era preciso, portanto, antes de determinar as despesas ou promover a distribuição das receitas, analisar quais as reais necessidades da

população e assinalando as prioridades necessárias visando à correção ou minimização dos problemas.

É um instrumento de planejamento que permite identificar os programas, os projetos e as atividades que o Governo pretende realizar, além de estabelecer os objetivos, as metas, os custos e os resultados esperados e oferecer maior transparência dos gastos públicos. A concepção e a técnica deste orçamento são conhecidas há bastante tempo, inclusive no Brasil. Apesar dos avanços ocorridos durante a segunda metade do século XX, representados, por exemplo, pela adoção, em 1974, da chamada classificação funcional-programática, foi apenas com a edição do Decreto 2.829/1998 e das demais normas que disciplinaram a elaboração do Plano Plurianual 2000-2003 e dos orçamentos anuais a ele vinculados, que os esforços de implantação do orçamento-programa na área federal tiveram início efetivamente. (EVOLUÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO, Denis Rocha, p. 2. Disponível em: <http://www.editoraferreira.com.br/publique/media/toq04_denis_rocha.pdf>. Acesso em: 15 set. 2012.).

Angélico (1995) relata com precisão as características do orçamento-programa e as diferenças do orçamento tradicional. Conforme descreve o autor o orçamento-programa põem em destaque as metas, os objetivos e as intenções do Governo.

Destaca ainda, os programas que o Governo se propõe realizar durante um período. Os planos são expressos em unidades mensuráveis e seus custos definidos. Representa um programa de trabalho que funciona como um instrumento de planejamento.

Sobre diferenças entre orçamento tradicional e o orçamento-programa, Angélico (1995, p. 23) considera:

Enquanto o orçamento tradicional mostrava o que se pretendia gastar ou comprar, o orçamento-programa realça o que pretende realizar. É um programa de trabalho definindo objetivos a serem alcançados, seus custos e as fontes de recursos. O orçamento comum restringe os gastos e as compras ao montante da receita estimada, enquanto o orçamento-programa não limita as metas governamentais aos recursos orçamentários previstos.

De acordo com Pascoal (2002, p. 15), a palavra programa revela qualidade no orçamento moderno, pois se trata de um instrumento do planejamento que permite identificar os programas, os projetos e as atividades a serem realizadas pelo governo, dispendo ainda sobre o estabelecimento de objetivos, metas, custos e resultados esperados, oferecendo maior transparência na execução dos gastos públicos.

2.1.4 Orçamento de Base Zero

O Orçamento Base Zero tem como finalidade analisar todos os recursos solicitados pelos órgãos governamentais. Na fase de elaboração das propostas orçamentárias, discute-se sobre estas propostas as reais necessidades de cada área, o seu interesse e saber por que de se realizar determinada despesa com os recursos públicos.

Conforme Lunkes (2003), o orçamento base zero rejeita a visão tradicional do orçamento de levar em consideração os dados do ano anterior mais um adicional para formular o orçamento do próximo ano, ele projeta todas as peças como se estivessem sendo reunidas pela primeira vez não perpetuando ineficiências do passado.

Neste contexto Paludo (2011), destaca que o Administrador deve justificar todo ano a totalidade de seus gastos, incluindo alternativas, análises de custos, medidas de desempenho, ou seja, informações detalhadas dos gastos do ano, e dos valores não utilizados para que no próximo ano não ocorram gastos excessivos e duplicidade.

Nota-se que com o orçamento base zero, o administrador pode identificar e monitorar as metas de desempenho, pois por concentrar sua atenção nas reais necessidades da entidade, ele gera eficácia e economia, eliminando gastos e duplicidades de recursos para as atividades desenvolvidas pelo governo.

2.1.5 Orçamento Participativo

O Orçamento Participativo é um processo em que a população do Município decide, em parceria com o Governo Local, as propostas, as obras e serviços que serão realizados, de acordo com a previsão de recursos financeiros do Orçamento Público Municipal, visando o resgate da cidadania e a melhoria da qualidade do planejamento público. Tem como objetivo o crescimento da participação popular e do acompanhamento às ações públicas, bem como a prática democrática que contribui para o fortalecimento dos movimentos populares.

Conforme cita Sánchez (2002, p. 44) o que caracteriza o perfil e a natureza do OP seria a concretização dos princípios:

1) Decisão e soberania popular, materializada na noção de deliberação pública, com o governo assessorando e promovendo de forma ativa a execução da política participativa; 2) a decisão sobre o conjunto do orçamento da prefeitura; 3) *accountability* ou de *prestação de contas e transparência* para a efetivação do controle social das decisões; 4) delimitação de um processo de decisão, por parte da sociedade e do Estado, de um corpo de representantes especialmente eleitos para deliberar a alocação dos recursos públicos, que além de tudo se *auto-regulamenta*.

Este modelo de orçamento segue regras que possibilitam o desenvolvimento da criação de uma esfera pública democrática e que permitem a regularidade e a previsibilidade da participação popular na gestão pública.

Uma regra que se destaca é a prestação de contas, chamada *accountability*¹, como ponto importante do processo participativo, pois cria um compromisso público na interação entre o governo e a população.

Para Paludo (2011), “essa técnica orçamentária estimula o exercício da cidadania, o compromisso da população com o bem público, e gera corresponsabilização entre Governo e sociedade sobre a gestão dos recursos públicos”.

2.1.6 Instrumentos de Planejamento Governamental

A Constituição Federal de 1988 trouxe novas diretrizes para o país, como uma estrutura orçamentária baseada em três instrumentos: a Lei do Plano Plurianual – (PPA), Leis de Diretrizes Orçamentárias – (LDO), e Lei Orçamentária Anual – (LOA), esses instrumentos valem para os governos federais, estaduais e municipais.

A CF de 88 em seu artigo 165 § 1º diz o seguinte:

A lei que instituir o Plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as

¹ *Accountability*, palavra não traduzida para a língua portuguesa que remete ao princípio de que indivíduos e organizações são responsáveis pelos seus atos e devem prestar contas sobre os mesmos.

despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas dos programas de duração continuada. (BRASIL, 1988).

Sendo assim, conceituaremos os instrumentos de planejamento governamental, PPA, LDO e LOA auxiliada pela Lei Complementar de nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

2.1.6.1 Lei do Plano Plurianual – PPA

É a lei que estabelece as metas e os objetivos de médio prazo para o poder executivo. No PPA são elaboradas as estratégias de governo que serão executadas no período de quatro anos. Elaborado no primeiro exercício do mandato do governo, entrará em vigor no ano seguinte, estendendo-se até o primeiro ano do mandato subsequente.

Para Giacomoni (2001, p. 198), “o Plano Plurianual (PPA) passa a se constituir na síntese dos esforços de planejamento de toda a administração pública, orientando a elaboração dos demais planos e programas de governo, assim como do próprio orçamento anual”.

Conforme a Constituição Federal, a lei que instituir o Plano Plurianual deverá estabelecer:

- De forma regionalizada;
- As diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública Federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.²

Portanto, os objetivos do PPA é definir as metas e prioridades da administração pública e seus resultados, buscar desenvolver e aprimorar o planejamento e o orçamento através de programas em todos os órgãos da administração e, com esses programas relacionar as ações que resultem em desenvolvimento de bens ou serviços que atendam as necessidades da população.

² Constituição Federal: art.165, § 1º.

2.1.6.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO

A finalidade do LDO é de orientar a elaboração dos orçamentos fiscais, de seguridade social e de investimento nas empresas estatais. Busca entrosar a Lei Orçamentária Anual - LOA com os procedimentos, objetivos e metas da administração pública, fixadas no PPA. Conforme o parágrafo 2º do art. 165 da CF, a Lei de Diretrizes Orçamentárias:

- compreenderá as metas e prioridades da Administração Pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente;
- orientará a elaboração da lei orçamentária anual;
- disporá sobre as alterações na legislação tributária; e
- estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.³

Com a lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), a LDO disporá também sobre:

- a) equilíbrio entre receitas e despesas;
- b) critérios e formas de limitação de empenho a ser efetivada;
- c) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos programas financiados com recursos do orçamento;
- d) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas. 4

O LDO deverá ser integrado aos anexos de metas fiscais e de riscos fiscais. Nas metas fiscais serão estabelecidas as metas anuais, em valores correntes e constantes, relativos a receitas e despesas, resultados nominal e primário e o montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes, devem ser acompanhados de demonstrativo para melhor compreensão, para se chegar aos resultados pretendidos.⁵

O anexo de Riscos Fiscais tem como finalidade avaliar os passivos contingentes e outros riscos existentes capazes de afetar as contas públicas,

³ § 2º, do artigo 165, da *Constituição Federal*.

⁴ Alíneas *a*, *b*, *e* e *f* do inciso I, do artigo 4º da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

⁵ § 1º, do artigo 4º, da Lei de Responsabilidade Fiscal

transmitindo as informações necessárias para serem tomadas, caso ocorra eventos que possam impactar negativamente nas contas públicas.

2.1.6.3 Lei Orçamentária Anual – LOA

A Lei Orçamentária Anual contém o resultado da receita e da despesa pública, de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade. É também conhecida como Lei de Meios, porque possibilita os meios para o desenvolvimento das ações relativas aos diversos órgãos e entidades que integram a Administração Pública.

O LOA visa concretizar os objetivos e metas apresentadas no Plano Plurianual, de acordo com as diretrizes estabelecidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias.

A proposta da LOA compreende os três tipos distintos de orçamentos da união a saber:

Orçamento Fiscal: compreende os poderes da União, os Fundos, Órgãos, Autarquias, inclusive as especiais e Fundações instituídas e mantidas pela União; abrange, também, as empresas públicas e sociedades de economia mista em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto e que recebam desta quaisquer recursos que não sejam provenientes de participação acionária, pagamentos de serviços prestados, transferências para aplicação em programas de financiamento atendendo ao disposto na alínea "c" do inciso I do art. 159 da CF e refinanciamento da dívida externa;

Orçamento de Seguridade Social: compreende todos os órgãos e entidades a quem compete executar ações nas áreas de saúde, previdência e assistência social, quer sejam da Administração Direta ou Indireta, bem como os fundos e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; compreende, ainda, os demais subprojetos ou subatividades, não integrantes do Programa de Trabalho dos Órgãos e Entidades mencionados, mas que se relacionem com as referidas ações, tendo em vista o disposto no art. 194 da CF; e

Orçamento de Investimento das Empresas Estatais: previsto no inciso II, parágrafo 5º do art. 165 da CF, abrange as empresas públicas e sociedades de economia mista em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto. (Bovespa: investidor – dicionário de finanças. Disponível em: <http://www.investionario.com.br/glossario/lei-orcamentaria-anual-loa-definicao-conceito-o-que-e/> acesso em: 20 jan. 2013) (grifo nosso).

Portanto, a lei de orçamento anual é um instrumento utilizado para finalizar as ações, objetivos e as metas que foram planejados, para melhor atender ao bem-estar social.

3 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Até o momento foram abordados aspectos referentes ao Orçamento Público, esclarecendo os aspectos conceituais e legais. A partir de agora passaremos a tratar sobre o Orçamento Participativo, analisando a sua evolução, seu conceito e sua fundamentação legal.

Para entender melhor o surgimento e desenvolvimento do Orçamento Participativo é necessário analisar os três contextos basilares desse modelo de orçamento.

CONTEXTO SOCIAL

Pires (2000, p. 6-7), destaca em sua obra uma série de aspectos geográficos e econômicos que ocorrem no Brasil, como a elevada concentração de renda por determinadas regiões do país observadas entre as regiões Sul/Sudeste e Norte/Nordeste/Centro-Oeste, e também das diferenças socioeconômicas existentes nestas mesmas regiões; observa a grande concentração industrial e destaca que existem extensas áreas ainda inexploradas ou exploradas de forma inadequadas. Enfim, os fatores que contribuem como a desigualdade social, que proporcionam ainda a existência de confronto em relação ao social e o econômico, são motivos mais que suficientes para explicar o fato do Orçamento Participativo ainda não se ter tornado uma prática generalizada no país.

CONTEXTO ECONÔMICO

De acordo com Pires (2000, p. 8-10), a economia no Brasil ao longo dos últimos trinta anos, vem passando por diversos problemas, como a crise do petróleo (1973 e 1979), a forte crise da dívida externa nos anos 80, dificuldades com a balança comercial, desemprego, etc., observou-se em grande escala a inflação e o desequilíbrio das contas públicas. Nos anos 90, enquanto a inflação foi sendo

controlada, o desequilíbrio das contas foi se agravando, sendo hoje um ponto frágil da economia brasileira.

Devido a esses problemas, tornou-se possível afirmar que o Orçamento Participativo é uma resposta dos setores sociais, prejudicados pela constante dificuldade que os sucessivos governos brasileiros têm encontrado para fazer frente às demandas por políticas sociais.

CONTEXTO POLÍTICO

Segundo Pires (2000, p. 11-15), o Orçamento Participativo representa um foco de resistência ou um instrumento que pode ser enquadrado na proposta governamental de reforma administrativa e política, dependendo da postura de quem o esteja implantando.

O conceito de participação popular ganhou forças no Brasil na década de 70, onde o país estava sobre o domínio do regime militar instaurado na tomada do poder federal no golpe de 1964, existindo na população o anseio de maior liberdade política. A primeira experiência de orçamento participativo no Brasil ganhou notoriedade no final dos anos 80 através da gestão de prefeitura pelo Partido dos Trabalhadores – PT, principalmente em Porto Alegre⁶ em 1989, Capital do Estado do Rio Grande do Sul. A prefeitura foi instituída pela participação popular, a partir da interação do governo com a população local, com participação especial dos movimentos comunitários. O PT propôs a democratização das decisões por meio de uma nova gestão a partir dos conselhos populares, tendo em vista o objetivo da intervenção do cidadão nas políticas públicas e em outras decisões do governo.

Esse tipo de orçamento público espalhou no Brasil através das prefeituras administradas pelo Partido dos Trabalhadores, mas essa experiência foi colocada em prática por administrações de outros partidos políticos como: Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB e Partido da Frente Liberal – PFL, hoje Partido dos Democratas.

⁶ Porto Alegre configura umas das experiências mais estudadas, não apenas por ser considerada uma das mais sucedidas experiências com o orçamento participativo, mas pela sua continuidade ao longo do tempo.

De acordo com Pires (2000, p. 5), a história do Orçamento Participativo divide-se em três grandes momentos, que são:

- a) aquele em que os elementos basilares, fundamentais para a estruturação de sua metodologia, possam estar presentes em algumas experiências precursoras, ou seja, começa-se a delinear os primeiros modelos de participação popular;
- b) O segundo momento surge após a conquista do PT (Partido dos Trabalhadores) de 36 (trinta e seis) prefeituras nas eleições de 1985, onde a sistemática e os objetivos desta metodologia conseguem ser levados à prática de forma deliberada;
- c) Um terceiro e último momento grava-se pela adoção da metodologia por diferentes grupos partidários e por organizações não governamentais.

Dessa forma, o Orçamento Participativo passa a ser encarado como uma realidade há ser trabalhada, analisada e discutida traçando-se alguns aspectos teóricos e práticos que com o tempo vão se aperfeiçoando por meio da experimentação, no entanto se faz necessário constante aperfeiçoamento a fim de que esta prática adquira funcionalidade e possa produzir resultados eficazes para toda a comunidade.

Aos poucos, vem crescendo o número de municípios que, de alguma forma, têm, adotado a prática do Orçamento Participativo como política de participação popular.

EXPERIÊNCIAS DE CIDADES BRASILEIRAS QUE APLICARAM O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Nessa perspectiva, outras experiências de gestão participativa de planejamento e execução do orçamento público aconteceram no Brasil.

A Capital de Minas Gerais, Belo Horizonte adotou o Orçamento Participativo em 1993. No ano de 2006, Belo Horizonte fez uma verdadeira inovação utilizando o Orçamento Participativo Digital, a votação eletrônica, onde qualquer cidadão poderia contribuir com sua opinião e votar nas obras que entendem ser importantes para a melhoria do bem estar da população.

Entre os anos de 2001 e 2004 no mandato da Prefeita Marta Suplicy do Partido dos Trabalhadores (PT), a Prefeitura de São Paulo, adotou a prática do

Orçamento Participativo com outras inovações, o chamado “Orçamento Participativo Criança”.⁷ Implantou um sistema de participação em todas as escolas públicas municipais para demandas de investimentos em escolas e bairros, implementados no último ano; a facilidade para representação de delegados para nove coletivos sociais considerados vulneráveis (mulheres, negros, indígenas, pessoas sem moradia, GLBT, pessoas com deficiências, jovens, idosos, crianças e adolescentes); e cursos de formação para delegados, conselheiros e técnicos da prefeitura.

Podemos citar ainda as cidades de Soledade no Rio Grande do Sul, Campo Mourão no Paraná, Londrina no Paraná, Franca em São Paulo, Angra dos Reis no Rio de Janeiro, Vitória no Espírito Santo, Belo Horizonte em Minas Gerais, e Ipatinga também em Minas Gerais.⁸

Outro caso de experiência envolvendo o Orçamento Participativo foi no município de Maringá no Estado do Paraná-PR.

A experiência com OP no município de Maringá/PR ocorreu no ano de 2001, foi uma proposta de campanha do Partido dos Trabalhadores, no ano de 2000, para o Executivo Municipal. No final do ano de 2001, foi elaborada uma pesquisa juntamente com os delegados e conselheiros, para analisar o desempenho do Orçamento Participativo no Município, para 20,62% dos que responderam o questionário, o Orçamento Participativo é ótimo e para 55,50%, o OP é bom. Esta pesquisa também foi realizada internamente na Prefeitura e houve semelhança nas respostas. Dos participantes, 20,45% responderam que o Orçamento Participativo é ótimo e 56,59% responderam que o OP é bom. A pesquisa indica que a prática do Orçamento Participativo em Maringá/PR, foi aceita e aprovado pela comunidade. Indicando um avanço social e político. Tornando possível o processo de democratização do poder local, fazendo com que a população assuma cada vez mais o seu papel de cidadão. (ELIAS, Canuto Brandão, FERREIRA, Márcia Regina. Disponível em: <<http://portadacidania.blogspot.com.br/2006/11/oramentoparticipativo.html#!/2006/11/oramento-participativo.html>> Acesso em: 30 set. 2012).

Neste sentido, podemos verificar que o Orçamento Participativo vem sendo aprimorado em vários municípios brasileiros desde sua criação em Porto Alegre (RS). Demonstrando-nos que as diversas experiências bem sucedidas só incentivam ainda mais outros municípios a implantarem este tipo de orçamento em seus municípios.

⁷ A prefeita Marta Suplicy lançou o projeto Orçamento Participativo Criança, durante o 3º Congresso Municipal de Educação. Este projeto estimula a criança a opinar sobre a gestão em São Paulo.

⁸ São diversas as iniciativas e experiências de governos municipais que se caracterizam a participação popular. Na área de gestão e planejamento, vários programas envolvem a participação de representantes da sociedade civil, como nos casos de orçamento participativo que citamos os exemplos de alguns municípios.

DEFINIÇÕES DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

De acordo com Pires (2000, p. 25-30), o Orçamento Participativo se classifica sob dois importantes aspectos, que são: OP strictu senso e OP lato senso. Esse dois aspectos, têm como interesse conhecer o tipo de metodologia aplicada ao processo de participação popular na elaboração da peça orçamentária, ou seja, baseia-se na forma de como o Orçamento Participativo tem sido levado à prática. OP strictu senso e OP lato senso, são fundamentais para distinguir as metodologias utilizadas nos diversos casos de que se tem conhecimento, que são: o objetivo que as presidem e o ponto até o qual a população participante tem poder para deliberar.

O Orçamento Participativo strictu senso acontece no momento do processo de elaboração da proposta orçamentária debatida entre o governo e a população, e que esta tem poder deliberativo sobre tópicos definidos no processo orçamentário, sendo que os participantes através de seus votos, têm peso nas decisões orçamentárias, mesmo que não alcancem o orçamento como um todo.

Para Pires (2000 p. 28), “o Orçamento Participativo lato senso é toda forma de participação que não necessariamente conduzem às deliberações aceitas pelo poder público, mas que criam constrangimentos a sua completa liberdade de manifestação”.

Exemplo do processo lato senso do Orçamento Participativo está na figura de conselhos populares de acompanhamento do orçamento público, que têm o papel de fiscalizar os atos praticados pelo administrador público no tocante ao orçamento.

Pires (2000 p. 28), expõe que:

Neste modelo de participação popular acontecem casos em que os governos municipais antes de fechar suas peças orçamentárias às submetem ao conhecimento da população através de audiências públicas. Importante ressaltar que deste modo à participação popular, infelizmente, é a que predomina, ainda, na maioria das cidades que adotaram o orçamento participativo.

Nesse sentido, denomina-se Orçamento Participativo quando um orçamento público é elaborado com a participação da população, pois o que será feito dos recursos financeiros arrecadados não é apenas uma deliberação interna da

administração pública. Sendo assim, a decisão não fica restrita ao circuito técnico e político.

Paludo (2011 p. 12), define o Orçamento Participativo como sendo:

O Orçamento Participativo é uma técnica orçamentária em que a alocação de alguns recursos contidos no Orçamento Público é decidida com a participação direta da população, ou através de grupos organizados da sociedade civil, como a associação de moradores. Até o momento, sua aplicação restringe-se ao âmbito municipal. É um importante espaço de debate e decisão político-participativa. Nele, a população interessada decide as prioridades de investimentos em obras e serviços a serem realizados, a cada ano, com os recursos do orçamento. Essa técnica orçamentária estimula o exercício da cidadania, o compromisso da população com o bem público, e gera corresponsabilização entre Governo e sociedade sobre a gestão dos recursos públicos.

Na obra “Inovação Democrática no Brasil”, Leonardo Avritzer propôs a seguinte definição para o Orçamento Participativo:

O OP é uma forma de rebalancear a articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa baseada em quatro elementos: a primeira característica do OP é a cessão da soberania por aqueles que a detêm como resultado de um processo representativo local. [...]; em segundo lugar o OP implica a reintrodução de elementos de participação local, tais como assembleias regionais, e de elementos de delegação, tais como os conselhos [...]; em terceiro lugar, a participação envolve um conjunto de regras que são definidas pelos próprios participantes, vinculando o OP a uma tradição de reconstituição de uma gramática social participativa na qual as regras da deliberação são determinadas pelos próprios participantes; em quarto lugar, o OP se caracteriza por uma tentativa de reversão das prioridades de distribuição de recursos públicos a nível local através de uma fórmula técnica (AVRITZER, 2003, p. 14-15).

Deste modo, de Estado Social e Democrático de Direito, o OP representa uma forma de exercício da democracia, permitindo que a população participe de forma ativa do processo de elaboração da proposta orçamentária do seu município, discutindo, deliberando, aprovando ou reprovando, juntamente com o governo local, as propostas de aplicação do dinheiro público, ou seja, as despesas relativas a obras, serviços e investimentos em prol da comunidade.

Souza (2001, p. 28), salienta que:

O Orçamento Participativo combina a democracia direta com a democracia representativa, uma conquista a ser preservada e qualificada. A escolha periódica de representantes é necessária, mas insuficiente, no processo de aprofundamento da democracia; é preciso combiná-la com as mais variadas formas de democracia direta, onde o cidadão possa não só participar da gestão pública, mas também controlar o Estado.

Assim, o Orçamento Participativo não representa somente a participação cidadã nas decisões das políticas públicas locais, mas representa também uma metodologia de participação que organiza o orçamento anual do município criando espaços para outras políticas locais, também elaboradas pelo envolvimento da comunidade.

Sánchez (2002 p. 16) destaca: “tem-se, pois, o surgimento do OP como um poderoso instrumento para a busca de maior equidade e igualdade social, política e econômica”.

Assim partindo do mesmo pensamento Pires (2001 p. 35-36), afirma que:

O orçamento participativo representa mais um passo no sentido do aperfeiçoamento político. Nele, não somente os parlamentares devem participar das decisões sobre finanças e políticas públicas: a população organizada, a sociedade civil assume papel ativo, passa a ser gente e não mero paciente. Ocorre uma radicalização democrática. Nessa passagem, a democracia passa a ser encarada não só como meio para se atingir o fim de melhor alocação de recursos, mas também como fim em si mesma. Na arena em que se dá a disputa por recursos públicos escassos, os cidadãos exercem o seu direito e o seu dever de participação na definição dos rumos da ação governamental. A prática continuada da congestão leva a que, de um lado, o governo vá paulatinamente abandonando a tentação de fazer valer sempre o seu ponto vista e, de outro lado, a população vai adquirindo visão de conjunto sobre a escassez de recursos e sobre a infinidade de demandas que se apresentam ao governo.

Com base nas ideias postas, chega-se à conclusão que o Orçamento Participativo é um instrumento de governo que visa à participação popular e ao mesmo tempo possibilita uma maior transparência, acompanhamento e fiscalização do povo sobre as ações de seus governantes.

OBJETIVOS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

O principal benefício do Orçamento Participativo é a democratização da relação do Estado-sociedade com fortalecimento da democracia. A gestão democrática trata-se de um procedimento onde acontece a participação da população na discussão sobre investimentos do orçamento público, este método

permite que a comunidade possa influenciar ou decidir acerca dos orçamentos públicos.

Fábio Chagas Orsi (1997), define que:

O Orçamento Participativo tem como principal objetivo ser um instrumento de democratização, que visa assegurar a participação direta da população na definição das prioridades para os investimentos públicos, procurando romper com a tradição até então existente de apenas os governantes tomarem suas decisões, deixando os interesses da população de lado.

Os objetivos essenciais pretendidos pelo Poder Executivo, basicamente são:

- a) Com a participação direta da população, pretende-se melhor definir as prioridades essenciais para os investimentos públicos dos bairros.
- b) Aumentar a responsabilidade dos gestores públicos para com a população por ele administrada, de modo que corresponda aos anseios por ela avocados;
- c) Diminuir um pouco o poder de decisão de prefeitos e vereadores, e assim abrir espaço, para que a população também possa opinar sobre a aplicação das verbas públicas;
- d) Entre outros casos, o orçamento participativo, também teria o intuito de diminuir a corrupção que afeta os órgãos públicos em nosso país, já que a população passaria a fiscalizar a destinação dos recursos do município.

Portanto cabe dizer, que o Orçamento Participativo é um instrumento que visa organizar a participação popular na discussão e definição dos destinos dos recursos públicos, sendo também um programa de educação para cidadania e conquistas dos direitos sociais da população. Sendo que o objetivo fundamental do Orçamento Participativo é o de incentivar as pessoas a se tornarem cidadãos ativos e reflexivos. E pode-se dizer que entre outras coisas que o OP serve também como um aliado importante no combate à corrupção.

FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

É necessário demonstrar a importância que teve a Carta Magna de 1988, um marco histórico que normatizou democraticamente todo o processo orçamentário; conhecer os fundamentos da Lei Federal nº 4.320 de 1964; além de abordar alguns pontos da inovadora Lei nº 101/2000, mais conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que consagrou de forma notória todos os alicerces que amparam a prática da democracia participativa no país.

3.1.1 A Constituição Federal de 1988 e o Orçamento Público

A Constituição Federal de 1988 foi marcada pela reformulação no processo de elaboração do orçamento. Essa mudança tinha como objetivo, aumentar a participação do Poder Legislativo no processo orçamentário, fazer com que o orçamento abrangesse a totalidade das despesas do Governo Federal e dando ênfase ao processo de planejamento.

A Constituição de 88 reservou toda uma seção para normatizar o processo orçamentário que consta no Título VI – Da Tributação e do Orçamento. O artigo 165, este artigo dita que o Poder Executivo, através de lei, estabelecerá o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, instituindo instrumentos de planejamento interligados com o intuito de promover a elaboração de orçamentos públicos mais eficazes. De acordo com o § 3º do citado artigo, o Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária (REO). Este relatório está disciplinado pela LRF (101/2000).

Mesmo que se a CF/88, não existisse um artigo supracitado que obriga os governantes a cumprirem o princípio da publicidade por seguinte permitir que a população possa saber como está sendo revertido o dinheiro dos impostos e taxas que os contribuintes pagam, ainda assim, pode-se dizer que a legitimidade da participação popular na gestão pública, já que este direito está assegurado no artigo 1º, parágrafo único da CF/88, que dispõe “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

Neste sentido, pode-se dizer que a CF/88 foi o divisor de águas no cenário da política brasileira ao incorporar o pleno direito ao exercício da cidadania como um de seus fundamentos.

3.1.2 Lei Federal nº 4.320 de 1964

A Lei Federal nº 4.320 foi publicada em 17 de março de 1964, Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Em fase, todos os procedimentos, regras, formas prazos, que envolvem os orçamentos e balanços públicos devem obedecer rigorosamente os ditames desta lei, mostraremos apenas a estrutura básica, para percebemos a importância deste instrumento para a área pública.

A Lei 4.320/64, basicamente, estatui normas relativas à:

- Disposição da receita e despesa na Lei de Orçamento;
- Quais os quadros e demonstrativos que integrarão a lei orçamentária;
- Quais as exigências para a abertura de créditos suplementares;
- Definição, tipos e classificação da receita;
- Definição, tipos e classificação da despesa;
- Conteúdo e forma da proposta orçamentária;
- Previsões plurianuais;
- Previsões anuais;
- Elaboração da Lei do Orçamento;
- Exercício Financeiro;
- Créditos Adicionais;
- Execução do orçamento (Receita e Despesa);
- Controle da execução orçamentária;
- Controle interno e externo;
- Contabilidade orçamentária, financeira, patrimonial e industrial;
- Balanço orçamentário, financeiro e patrimonial;
- Autarquias e outras entidades.

Mesmo que não tenhamos abordados aspectos relativos à publicidade dos atos da gestão pública, ou aspectos democráticos, pode-se notar que através da estrutura básica da citada lei, verifica-se que esta normatiza todos os parâmetros que restringi o processo orçamentário, desde a elaboração da proposta orçamentária, até a sua execução; e o posterior controle e fiscalização.

3.1.3 A Lei de Responsabilidade Fiscal - Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

A Lei de Responsabilidade Fiscal veio regulamentar os artigos 163 a 169 do Capítulo II e Título VI das Finanças Públicas da Constituição Federal da República de 1988, e tem como interesse estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade da gestão fiscal.

Para Figueirêdo & Nóbrega (2002), responsabilidade fiscal pode ser traduzida como sendo o cuidado, o zelo na arrecadação das receitas e na realização das despesas públicas, obrigando-se o gestor a agir com transparência e de forma planejada.

A Lei de Responsabilidade Fiscal reforça o princípio da publicidade dos atos ao tornar público e transparente, todos os atos praticados pela administração.

A referida Lei dita expressamente que a transparência será assegurada mediante o incentivo à participação popular nas audiências, mediante o processo de discussão dos planos, das leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos, assim, é notável o amparo legal que assegura a prática do orçamento participativo.

O princípio da democracia semidireta e participativa, previsto pela CF/88 e ratificado pelos demais diplomas legais, é o princípio sob o qual o orçamento participativo se constitui, assim como os demais instrumentos previstos constitucionalmente, não pairando dúvidas sobre a legalidade da experiência.

O artigo 48 da LRF diz que são instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e LDOS; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal e as versões simplificadas desses documentos.

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

O parágrafo único do artigo 48 merece destaque no sentido de apoio ao Orçamento Participativo.

Art. 1º O art. 48 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 48,

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A. (NR)

(Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Estabelece normas de finança públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências).

Conforme o artigo 49 da LRF, todo o cidadão tem o direito de saber de que forma está sendo aplicado o dinheiro que pagam em forma de tributos, obrigando que as contas apresentadas pelo Poder Executivo fiquem disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.

Art. 49. As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.

Parágrafo único. A prestação de contas da União conterá demonstrativos do Tesouro Nacional e das agências financeiras oficiais de fomento, incluído o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, especificando os empréstimos e financiamentos concedidos com recursos oriundos dos orçamentos fiscais e da seguridade social e no caso das agências financeiras, avaliação circunstanciada do impacto fiscal de suas atividades no exercício.

(Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Estabelece normas de finança públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências).

E ainda, que os artigos nº 51, 54 e 56, determinam que as contas prestadas pelos chefes dos Poderes Executivo, nas três esferas de poder, (federal, estadual e municipal), deverão ter uma ampla divulgação, inclusive por meio eletrônico (internet), bem como a divulgação dos resultados da apreciação das contas, julgadas ou tomadas.

Art. 51. O Poder Executivo da União promoverá, até o dia trinta de junho, a consolidação, nacional e por esfera de governo, das contas dos entes da Federação relativas ao exercício anterior, e a sua divulgação, inclusive por meio eletrônico de acesso público.

§ 1º Os Estados e os Municípios encaminharão suas contas ao Poder Executivo da União nos seguintes prazos:

I - Municípios, com cópia para o Poder Executivo do respectivo Estado, até trinta de abril;

II - Estados, até trinta e um de maio.

§ 2º O descumprimento dos prazos previstos neste artigo impedirá, até que a situação seja regularizada, que o ente da Federação receba transferências voluntárias e contrate operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária.

Art. 54. Ao final de cada quadrimestre será emitido pelos titulares dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 Relatório de Gestão Fiscal, assinado pelo:

I - Chefe do Poder Executivo;

II - Presidente e demais membros da Mesa Diretora ou órgão decisório equivalente, conforme regimentos internos dos órgãos do Poder Legislativo;

III - Presidente de Tribunal e demais membros de Conselho de Administração ou órgão decisório equivalente, conforme regimentos internos dos órgãos do Poder Judiciário;

IV - Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados.

Parágrafo único. O relatório também será assinado pelas autoridades responsáveis pela administração financeira e pelo controle interno, bem como por outras definidas por ato próprio de cada Poder ou órgão referido no art. 20.

Art. 56. As contas prestadas pelos Chefes do Poder Executivo incluirão, além das suas próprias, as dos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público, referidos no art. 20, as quais receberão parecer prévio, separadamente, do respectivo Tribunal de Contas.

§ 1º As contas do Poder Judiciário serão apresentadas no âmbito:

I - da União, pelos Presidentes do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, consolidando as dos respectivos tribunais;

II - dos Estados, pelos Presidentes dos Tribunais de Justiça, consolidando as dos demais tribunais.

§ 2º O parecer sobre as contas dos Tribunais de Contas será proferido no prazo previsto no art. 57 pela comissão mista permanente referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente das Casas Legislativas estaduais e municipais.

§ 3º Será dada ampla divulgação dos resultados da apreciação das contas, julgadas ou tomadas.

(Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Estabelece normas de finança públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências).

Portanto a Lei de Responsabilidade Fiscal só tente a estimular cada vez mais a prática do orçamento participativo ao estabelecer como condição prévia a participação popular e a realização de audiências públicas na elaboração e discussão da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual.

São inúmeros os benefícios advindos dessa participação entre a Lei de Responsabilidade Fiscal e o Orçamento Participativo, além do exercício do cidadão de participar, são os efeitos redistributivos do orçamento, na medida em que, ouvida efetivamente a população (por meio de reuniões de bairros, audiências públicas e outras formas que podem ser acrescentadas a estas), será possível a eleição de

prioridades nem sempre vistas e contempladas pelos agentes do Poder Executivo e pelos parlamentares.

FASES DE IMPLANTAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

De acordo com Tonollier (1999) existem algumas fases ou etapas de implantação do OP, bem como certos cuidados que devem ser observados na efetivação e também algumas dificuldades encontradas.

No processo de implantação do Orçamento Participativo são observadas cinco as etapas:

1ª etapa – Negociação Interna

Possui caráter interno, de negociação entre as diversas secretarias, dentre a qual destacamos em particular as de Políticas Sociais e de Planejamento. É necessário observar e estar atentos as arrecadações e gasto do município.

2ª etapa – Bases do Processo de Participação

Nesta fase serão elaboradas as bases do processo de participação. Cada município irá desenvolver uma metodologia que se adeque à sua situação local.

3ª etapa – Visitas Inter-Regionais

Como os recursos são poucos, muitas vezes tem-se a necessidade de buscar recursos fora do município. São necessárias visitas inter-regionais para que os representantes do governo ampliem o grau de conhecimento de cada um sobre sua região e a relação dela com a cidade como um todo, gerando corresponsabilidade na decisão das destinações dos recursos disponíveis.

4ª etapa – Sincronismo entre a população e o governo.

É necessário estabelecer um consenso entre as instâncias de participação popular e as decisões do governo, e entre o processo de orçamento participativo e o legislativo municipal. É fundamental que ocorra um bom diálogo entre os envolvidos para que o processo possa atingir seus resultados desejados.

5ª etapa – Acompanhamento e Fiscalização de Execução Orçamentária.

Por fim, é importante a criação de mecanismos que possibilitem à população o acompanhamento da execução orçamentária e a fiscalização dos gastos do poder público.

Assim sendo, percebe-se que cada etapa tem a sua importância da implantação do orçamento participativo, essas etapas definem parâmetros que ajudaram a cada município a se adequar a sua realidade local.

CUIDADOS NA IMPLANTAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Alguns cuidados são necessários na hora da implantação do processo de OP, como os seguintes:

1. O apoio do prefeito e do secretariado: este apoio é fundamental para o sucesso do OP. Os líderes municipais devem estar comprometidos com sua proposta, e colaborar no decorrer do processo.
2. Método de trabalho bem definido: para que o OP obtenha seus resultados às vezes se faz necessário que governo local conte com apoio de outras entidades ou de ONGs, para construir e fortalecer e fornecer valores e dados, para auxiliar a equipe responsável pelo OP do município.
3. Montagem da Equipe: faz necessário que os integrantes conheçam o funcionamento da prefeitura, para estabelecer boas relações com a comunidade, e que tenham conhecimento sobre a metodologia do OP, é recomendável que o município ofereça treinamento para os membros da equipe.
4. Acesso às Informações: para que o OP tenha sucesso e fundamental que os cidadãos envolvidos tenham em mãos as informações que lhes permitam tomar decisões. A criação de instrumentos próprios de comunicação pode ser útil: boletins, reuniões periódicas, programas de rádio ou de televisão entre outros recursos.

Sánchez (2002, p. 60) comenta que a implantação bem-sucedida de Orçamentos Participativos depende muito do desempenho e da orientação política dos governos locais – atores primordiais – e das lideranças populares no incentivo e no desenvolvimento de uma nova cultura democrática.

Portanto, é fundamental que se atenha a todos esses cuidados na implantação do OP para que se possa obter sucesso.

DIFICULDADES NA IMPLANTAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

As dificuldades encontradas na implantação do Orçamento Participativo segundo Arturi (2003) são no sentido da instauração de uma governança mundial democrática, abordando aspectos como a contraposição de uma medida localizada com uma política geral para a cidade, a criação de uma tendência mais favorável aos setores mais organizados da sociedade no intento de fazer valer as suas opiniões, a possibilidade de cooptação de líderes comunitários e o esvaziamento da representação político-partidária, verificado através da diminuição das atribuições da Câmara de Vereadores.

Segundo Abers (2000, p. 51), existem três problemáticas que dificultam a participação:

O primeiro é a implementação, isto é, mesmo quando os governos buscam implementar mecanismos participativos voltados para integrar grupos menos poderosos no processo decisório, os mais poderosos têm força para impedir essa participação. O segundo é o problema da desigualdade: mesmo quando espaços são criados para que todos participem, as desigualdades socioeconômicas tendem a criar obstáculos à participação de certos grupos sociais. O terceiro é o problema da cooptação: mesmo que os espaços de participação sejam genuinamente representativos, o desequilíbrio entre o governo e os participantes, no que se refere ao controle da informação e dos recursos, faz com que a participação seja manipulada pelos membros do governo.

Outra dificuldade que compromete o Orçamento Participativo é a falta de conhecimento do orçamento por parte dos delegados ou conselheiros (representantes eleitos pelo povo). O que pode ser feito para solucionar este problema é adotar alguns métodos como: a elaboração de cursos de capacitação e a simplificação do orçamento por conta dos entes governamentais. Para que essa dificuldade seja sanada é preciso que os dirigentes municipais sejam conhecedores da metodologia do OP, e que formem uma equipe que tenha a incumbência específica de coordená-lo e executar as tarefas direcionadas aos mesmos.

Cabe considerar que para sanar essas dificuldades na implantação do Orçamento Participativo, os gestores públicos tem que estar preocupados em governar com a maioria da população, deixando de lado, o interesse individual.

4 CIDADANIA

A nação brasileira jamais teve em qualquer tempo, oportunidades de manifestação como as que possuem na atualidade. No entanto, faltam oportunidades e conscientização para que a população possa participar de maneira mais efetiva.

No dizer de Dallari (1998, p. 14):

A cidadania expressa um conjunto de direitos que dá à pessoa a possibilidade de participar ativamente da vida e do governo de seu povo. Quem não tem cidadania está marginalizado ou excluído da vida social e da tomada de decisões, ficando numa posição de inferioridade dentro do grupo social.

Desta forma, a Cidadania é a base concreta do exercício da democracia. Exercer a cidadania é ter direitos civis, políticos e sociais. Expressa a igualdade dos indivíduos perante a lei, pertencendo a uma sociedade organizada. É a condição em que o cidadão pode exercer o conjunto de direitos e liberdades políticas, socioeconômicas de seu país, estando ele sujeito a deveres que lhe são impostos. Sendo que, com a participação consciente e responsável do cidadão perante a sociedade, o mesmo zela para que seus direitos não sejam violados.

Como já mencionado anteriormente o Orçamento Participativo é uma política que visa à criação e o crescimento da participação popular e do acompanhamento das ações públicas. É também uma prática democrática que contribui para o fortalecimento dos movimentos populares. Além de estimular o exercício da cidadania e elevar a responsabilidade da população de qual forma estão sendo direcionado o orçamento público do município.

[...] a experiência comprova que a concretização de políticas culturais depende da organização e da articulação dos diferentes movimentos que, atuando em rede, devem intervir em debates políticos e sociais. Cabe ao município, neste particular, oferecer às comunidades recursos tecnológicos e estrutura material que possibilitem sua ativa participação na discussão política, assim como apoiar a formação de associações dirigidas e lideradas por membros dessas comunidades. (COSTA, 2006, p. 65).

Neste contexto Pires (2001, p. 67), diz que:

O resgate da cidadania, como um bem em si, e a utilização da condição cidadã, como um instrumento para transformar as relações Estado-sociedade [...] O orçamento participativo é a oportunidade para este exercício, porque ele permite ao indivíduo resgatar a ideia de que é sujeito, de que é suficientemente digno para ser respeitado pelo poder público, de que faz parte de um todo social [...] O Orçamento Participativo é, enfim, uma oportunidade para a tomada de consciência que abre alas para a cidadania.

Portanto, é necessário mostrar ao cidadão o seu valor e colocar o quando é importante participar da tomada de decisões que envolvem orçamento público do seu município entre outros fatores, para que o mesmo possa sentir como sujeito ativo que exerce e compreende o sentido amplo da palavra cidadania. Podendo assim ter a certeza de que seus anseios foram ouvidos, e que sua participação pode corroborar com as decisões políticas do seu município.

PARTICIPAÇÃO POPULAR

A participação popular é de fundamental importância, pois visa o aprofundamento da democracia que, a partir da descentralização, faz com que ocorra maior envolvimento na participação, principalmente no movimento local.

Segundo Kelsen (1990 apud MODESTO, 1995) define que os **direitos políticos** como "as possibilidades abertas ao cidadão de participar do governo, da formação da 'vontade' geral. Livre da metáfora, isso significa que o cidadão pode participar da criação da ordem jurídica".

Na Revista Diálogo Jurídico de Ano I – vol. I – n.º. 7 – outubro de 2001 – Salvador – BA – Brasil “PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: MECANISMOS DE OPERACIONALIZAÇÃO” Paulo Modesto propôs a seguinte definição:

A participação popular na administração pública trata-se da interferência no processo de realização da função administrativa do Estado, implementada em favor de interesses da coletividade, por cidadão nacional ou representante de grupos sociais nacionais, estes últimos se e enquanto legitimados a agir em nome coletivo. (MODESTO, 2001 p. 2)

Como vimos, a participação popular ocorre quando o cidadão, sem interesse individual, tem como objetivo o interesse da coletividade, buscando algo através dos mecanismos administrativos ou judiciais. Ou seja, o direito de participação política, de decidir junto, de opinar sobre as prioridades e fiscalizar a aplicação dos recursos públicos, confirmar, reformar ou anular atos públicos.

Oliveira (2005, p. 48-49), ressalta:

O orçamento participativo contribui para o surgimento de uma cultura política, a cultura política participativa, que possibilita a emergência de lideranças, o envolvimento da população em questões do município e a democratização do poder local; também, ao mesmo tempo, o OP convive com fortes limites da cultura política tradicional como o autoritarismo, o individualismo e clientelismo político, ou seja, o OP é um processo em disputa na política brasileira, pois ele se afirma juntamente com essa nova cultura política ou será “dragado pela cultura tradicional”.

O Orçamento Participativo dá essa possibilidade da participação política que envolve a possibilidade de influenciar de forma efetiva as políticas locais, regionais, nacionais. A partir do voto, nas eleições e na estrutura legislativa.

Sendo assim, o Orçamento Participativo é um exercício da participação popular nos processos orçamentários, e do envolvimento da comunidade que se sente sua utilidade no complemento de todo o processo.

DESINTERESSE DO CIDADÃO

Conforme foi questionado através da entrevista, nota-se que a falta de interesse da população em relação à gestão pública é típica do povo brasileiro, detêm somente a reclamar, porém não fazem nada para mudar, formada pela cultura do imediatismo e do conformismo social.

Na visão de PIRES (2001, p. 133),

Populismo e paternalismo são características essenciais da política no Brasil, o que constitui, de saída, num enorme obstáculo a qualquer tipo de prática participacionista. De um lado, os governos colocam-se como portadores das soluções para problemas enfrentados pelos indivíduos, isso resultando em homens públicos cuja principal qualidade é ser despachante de luxo dos eleitores que atendem, em troca de votos. De outro, os eleitores portam-se como quem não tem outra alternativa, para solução de seus

problemas, a boa vontade dos que encontram-se no espaço do poder formal. Faces de uma mesma moeda, essas realidades fazem parte de uma cultura estabelecida determinante do modo como funciona o aparato e do tipo de relacionamento que ele estabelece com os cidadãos comuns.

Analisando essas dificuldades, para o sucesso do Orçamento Participativo dependerá da vontade política e da clareza de objetivos e métodos das pessoas que participam desta causa, para que assim, como o passar do tempo este processo pode buscar novos integrantes e abrilhantar ainda mais este modelo de participação popular.

5 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

A partir deste capítulo será dado início a uma análise de como foi implantado e desenvolvido o orçamento participativo da cidade de Campo Mourão/PR. As informações obtidas sobre o Orçamento Participativo foram repassadas por (2) dois servidores municipais, a Senhora Norma Suely Girdelli Domenici que trabalha na Secretaria do Planejamento – Orçamento e o Senhor Alex Barbosa que trabalha na Secretaria da Fazenda e Administração, chefe do Departamento de Contabilidade, os dois servidores participaram deste o início para implementação do orçamento participativo no município.

As informações para condução do trabalho como um todo foi através de uma conversa informal, ao qual foi perguntado, como surgiu o OP, como foi implantado, se houve participação popular, como era feita a comunicação para a população para participarem.

HISTÓRICO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE CAMPO MOURÃO

Campo Mourão é um dos 399 municípios do Estado do Paraná, no qual predomina a “Capital do Alimento”. Situa-se na região Centro-Oeste do Paraná e ocupa uma área de 757,875 Km². Distante 477 quilômetros de Curitiba (capital do Paraná), Campo Mourão é a cidade-polo da Microrregião 12, que agrega 25 municípios, somando uma população regional de aproximadamente 357 mil habitantes. Os limites geográficos fazem divisa com os municípios de Peabiru, Barbosa Ferraz, Luiziana, Corumbataí do Sul, Farol, Mamborê e Araruna.

O município foi criado em 10 de outubro de 1947, conta com uma população de 87.194 habitantes⁹.

O Orçamento Participativo surgiu no município de Campo Mourão no ano 1992, na gestão do Prefeito Rubens Bueno, através de reuniões de bairros para a elaboração do Plano de Governo para o ano de 1993/1996, o Prefeito criou uma

⁹ Censo IBGE/2010

equipe onde os servidores estavam preparados para a realização das reuniões dos bairros, as reuniões aconteciam por regiões, denominados de núcleos, onde os bairros que pertenciam às determinadas regiões eram convidados a participarem. O Prefeito se reunia com a sua equipe e discutia e planejava quais as reais necessidades de cada região, nas reuniões juntamente com a comunidade analisavam 5 (cinco) prioridades na região, sendo que dessas 5 (cinco) prioridades eram consideradas as mais importantes para população na determinada comunidade. Havia participação da população nas decisões, os moradores votavam e escolhiam juntamente com órgão municipal quais dessas prioridades seriam executadas.

A prefeitura municipal comunicava a comunidade para participarem das reuniões nos bairros, através da imprensa, convite pessoal, e-mails, por telefone, para o presidente de bairro, das lideranças dos bairros como: Diretores das Escolas, Pastores, Padres, Presidentes de APPs, e dos serviços de som para convidar a população.

Nos anos de 1997/2000 e 2001/2004 na gestão do Prefeito Tauillo Tezelli houve a continuidade no trabalho desenvolvido na antiga gestão. No decorrer desses mandatos a população participava das reuniões do orçamento participativo, muito embora ainda fosse pequena a participação, mas a população que participava mostrava muito interesse na realização do orçamento participativo.

Com o Decreto da Lei de Responsabilidade Fiscal n. 101/ 2000, artigo 48, que prevê a necessidade da participação da população nas decisões do orçamento, o município de Campo Mourão nesse período 2001/2004 não teve dificuldades para implantar essa nova lei, pelo fato de que a população, já participar das reuniões onde eram debatidos assuntos relacionados ao orçamento do município.

Já na gestão do ano de 2005/2009 e 2010/2013, o novo prefeito resolveu utilizar o orçamento participativo em seu mandato de forma parcial, de acordo com as informações obtidas continuam as reuniões para o desenvolvimento do orçamento público da Lei do Plano Plurianual – PPA e a Lei Orçamentária Anual LOA do município. De acordo com a reportagem pública em 10/08/09 pelo site TV Cidade Sul.

Os Moradores do Município de Campo Mourão, de sete regiões da cidade serão convocados a partir desta segunda-feira para ajudar na elaboração da Lei Orçamentária Anual-LOA, para o exercício financeiro de 2010, e o Plano

Plurianual-PPA, para o exercício financeiro de 2010 a 2013. As reuniões são coordenadas pela secretaria de Planejamento de Campo Mourão e a primeira será nesta segunda-feira (10) com bairros da região centro-sul, da Avenida Manoel Mendes de Camargo, sentido jardim Araucária e Parque do Lago, com início às 19H15 na escola Parigot de Souza, no Jardim Gutierrez. As reuniões cumprem determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal e serão sempre no período noturno, exceto no sábado (15) que será à tarde, às 15 horas.

Seguindo no cronograma da Secretaria de Planejamento, a segunda reunião acontece na região do Lar Paraná, na Escola Monteiro Lobato, com moradores de todos os bairros da grande região Oeste da cidade. No dia 12 será a vez da Asa Leste, com reunião na escola Maria do Carmo Pereira, do jardim Três Marias até o Tropical II, no dia 13 a região contemplada será a Norte com moradores dos jardins Modelo, Betel, Santa Cruz, e Silvana.

A região centro-norte será reunida para estes debates no dia 14 (sexta-feira) na escola Urupês, com todos os bairros a partir da Avenida Manoel Mendes de Camargo, sentido jardim Copacabana e Cidade Nova. No dia 15 os servidores do Planejamento estarão no distrito de Piquirivai, na Escola Narciso Simão, e no dia 17, encerrando os debates se reúnem os moradores da zona rural, na Casa da Cultura. (Disponível em: <<http://www.tvcidadesul.com.br/masterConteudo.php?idC=1&idN=5355>>

Acesso em: 12 out. 2012.

Conforme informação obtida perdeu-se alguns critérios que antes existiam, como na elaboração das prioridades que antes eram votadas e estudadas com a comunidade a prioridade que era a mais viável para a população na determinada região, sendo assim, não são mais elaboradas as prioridades, são anotadas todas as reivindicações da população na região, e através dessas reivindicações, quando surge a possibilidade de um recurso do governo não se tem um estudo aprofundado, se realmente é importante e vantajoso àquela obra, simplesmente é elaborada e executada para não se perder o recurso. É que a participação da população já não é a mesma, são poucas pessoas que participam das reuniões e se interessam, embora o método de divulgação das reuniões e assembleias públicas, continua sendo as mesmas.

APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS DA PESQUISA

Sob este enfoque, podemos trazer aqui a definição de Pedro Demo, para quem "pesquisa é a atividade científica pela qual descobrimos a realidade" DEMO (1987, p. 23).

Segundo Andrade (1995, p. 95) “Pesquisa é o conjunto de procedimentos sistemáticos, baseado no raciocínio lógico, que tem por objetivo encontrar soluções para problemas propostos, mediante a utilização de métodos científicos”.

Em outras palavras a pesquisa é o meio utilizado de se obter uma determinada informação seja esta vinda do interesse de um individuo como pessoa ou de um grupo ou comunidade especifica.

A pesquisa de campo que será apresentada vale destacar, que foi realizada em dias alternados no mês de outubro de 2012 no município de Campo Mourão, nos bairros: Alvorada, Cidade Alta e Cidade Nova, onde foram entregues 50 (cinquenta) questionários (conforme Apêndice A) a 50 (cinquenta) respondentes destes bairros já citados anteriormente, dos 50 questionários aplicados, 22 foram no bairro Cidade Nova, 17 no bairro Alvorada e 11 no bairro Cidade Alta. Os questionários foram respondidos na sua totalidade e devolvidos, sendo dada uma atribuição de 100%. O questionário foi composto de 15 (quinze) questões objetivas, a finalidade de obter informações quantitativas, relacionadas à questão da falta de transparência na aplicação do Orçamento Participativo, assim como, o desinteresse da população no exercício cidadão de participar. A escolha dos participantes ocorreu de forma exploratória, a escolha dos bairros foi por conveniência, e pelo fato destes terem em sua estrutura a Associação de Bairros cujas organizações são fundamentais para a participação da cidadania.

Em sequência o levantamento dos dados da pesquisa:

Tabela 1 – Perfil do Morador – Sexo

SEXO	QUANTIDADE	PERCENTUAL %
Masculino	19,00	38%
Feminino	31,00	62%
Total	50,00	100%

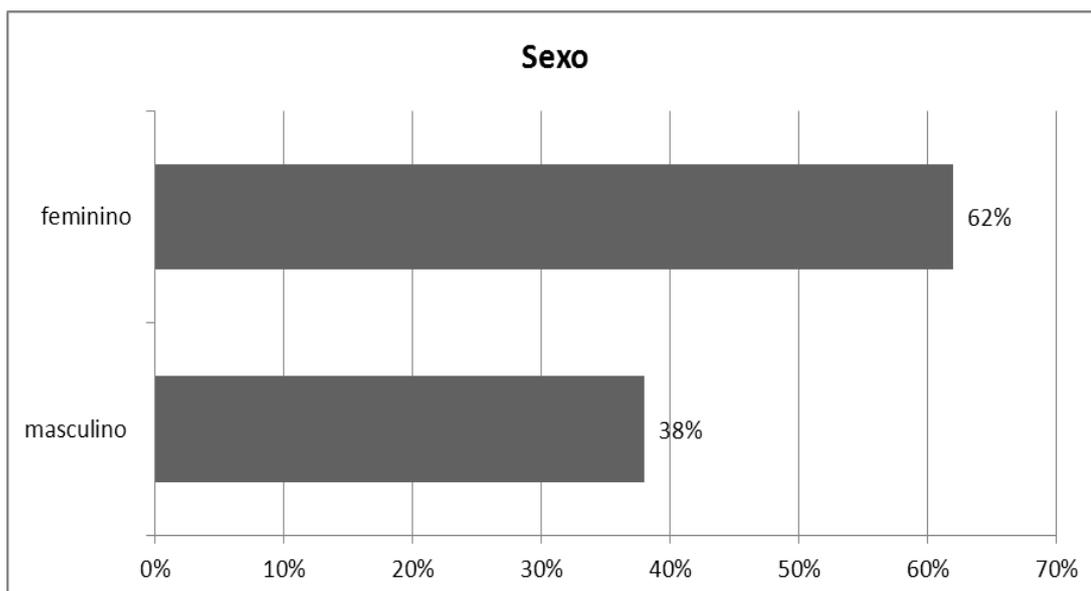


Gráfico 1 – Perfil do Morador – Sexo

Analisando os 50 (cinquenta) participantes dos bairros pesquisados e conforme exposto no gráfico 1 logo abaixo, pode-se observar que a maior parte dos participantes foi do sexo feminino, sendo representados por 62%, ficando o sexo masculino representado por 38%, esse resultado mostra que o público feminino, na atualidade, está interessado cada vez mais nos problemas de sua comunidade.

Tabela 2 – Perfil do Morador - Idade

DESCRIÇÃO	QUANTIDADE	PERCENTUAL %
Entre 18 e 24 anos	8,00	16%
Entre 25 e 35 anos	22,00	44%
Entre 36 e 46 anos	14,00	28%
Acima de 46 anos	6,00	12%
Total	50,00	100%

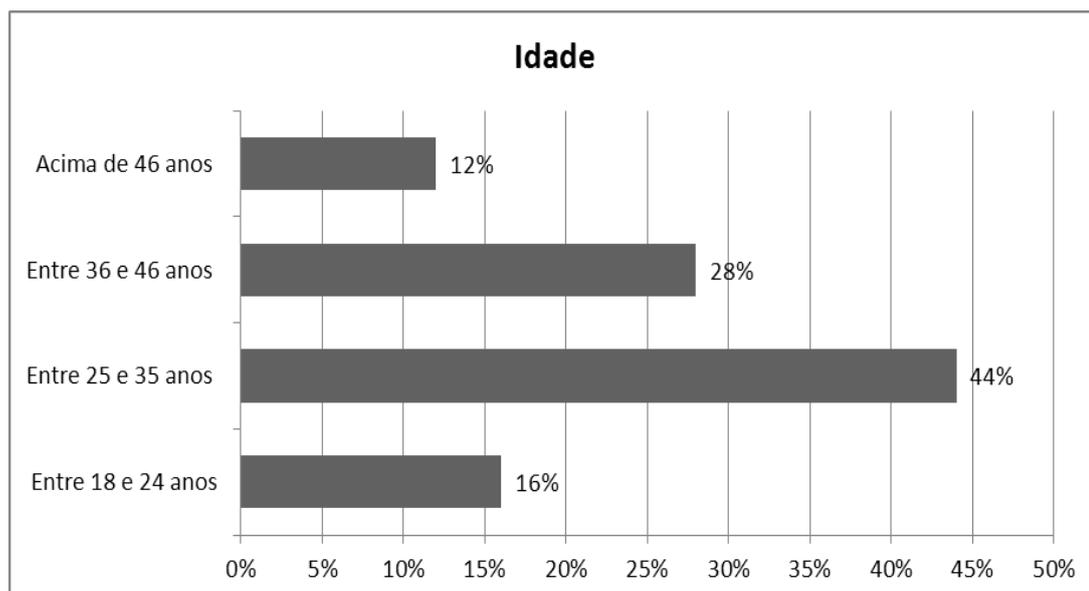


Gráfico 2 – Perfil do Morador – Idade

Verificou-se que, a maior parte dos respondentes, conforme o gráfico 2 se encontra na faixa etária entre 25 e 35 anos, representando 44% dos respondentes. As outras fatias demonstradas pelo gráfico se encontram em 28% dos respondentes com idade entre 36 a 46 anos, 16% dos respondentes com idade entre 18 e 24 anos, e 12% dos respondentes se encontra acima de 46 anos, mostrando desta forma que o público jovem predominou no desenvolvimento da pesquisa.

Tabela 3 – Perfil do Morador - Tempo de Residência no Bairro

DESCRIÇÃO	QUANTIDADE	PERCENTUAL %
Até 6 meses	3,00	6%
6 meses a 2 anos	7,00	14%
2 anos a 4 anos	9,00	18%
Acima de 4 anos	31,00	62%
Total	50,00	100%

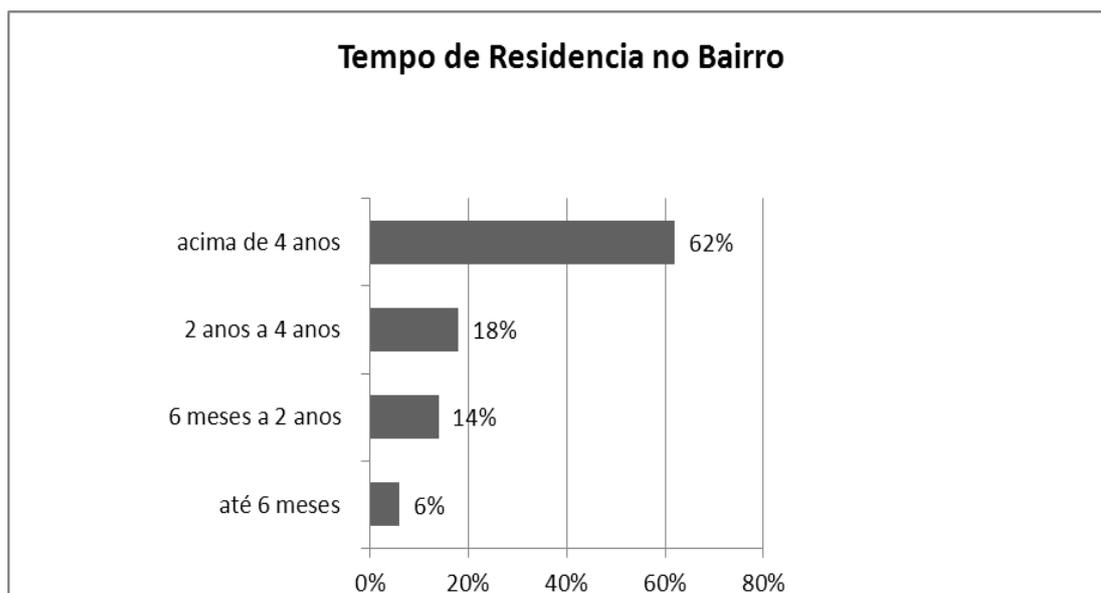


Gráfico 3 – Perfil do Morador – Tempo de Residência no Bairro

Questionou-se sobre o tempo em que residem no bairro e obteve-se a seguinte demonstração através do gráfico 3, percebeu-se que grande parte dos participantes residem no bairro há mais de 4 anos, representado assim 62%. Os outros indicadores correspondem a 18% respondentes que residem no bairro entre 2 a 4 anos, 14% dos participantes moram no bairro por volta de 6 meses a 2 anos, e 6% dos participantes moram no bairro há 6 meses somente, a pesquisa mostrou que a maioria dos entrevistados já residem no bairro há algum tempo, fator este que contribui, pois os respondentes já conhecem bem as necessidades do seu bairro.

Tabela 4 – Perfil do Morador - Faixa Salarial

DESCRIÇÃO	QUANTIDADE	PERCENTUAL %
Menos de 2 salários	19,00	38%
Entre 2 e 3 salários	25,00	50%
Entre 3 a 4 salários	4,00	8%
Acima de 4 salários	2,00	4%
Não sei informar	-	0%
Total	50,00	100%

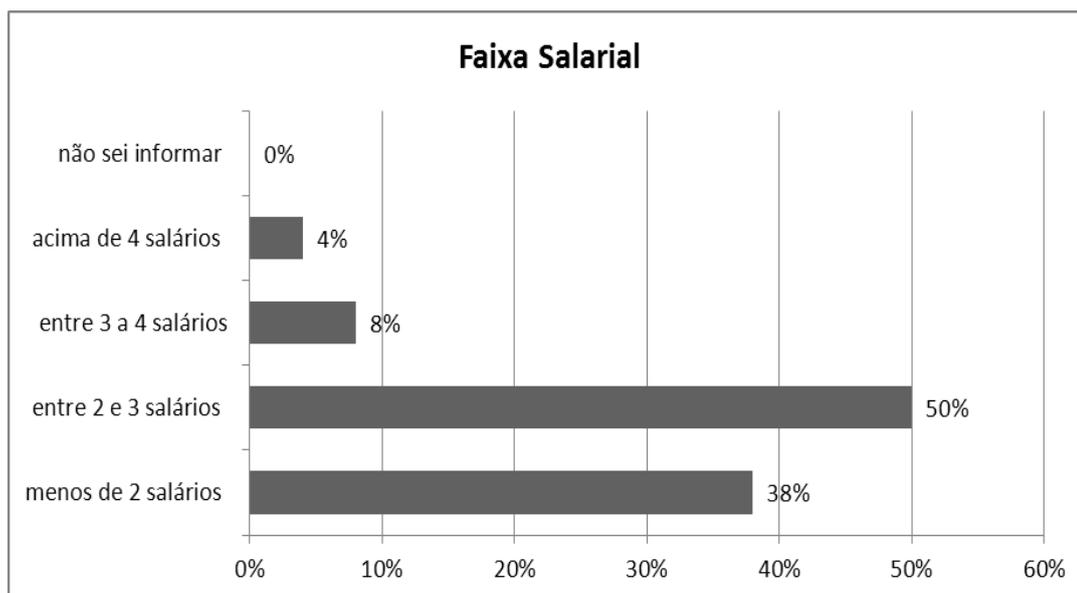


Gráfico 4 – Perfil do Morador – Faixa Salarial

Questionou-se sobre a faixa salarial recebida pelos respondentes, pode-se verificar no gráfico 4, que a maior parte dos participantes, recebem entre 2 e 3 salários, representando assim 50% dos respondentes. As outras fatias assim demonstradas no gráfico estão formadas por 38% de respondentes recebem menos de 2 salários, e 8% que recebem entre 3 a 4 salários e apenas 4% recebem acima de 4 salários e o item que não souberam informar não obteve pontuação. A pesquisa mostrou que a situação financeira dos bairros pesquisados se encontra razoavelmente bem, muito embora 38% ainda recebem menos de 2 (dois) salários.

Tabela 5 – Perfil do Morador - Nível de Escolaridade

DESCRIÇÃO	QUANTIDADE	PERCENTUAL %
não alfabetizado	-	0%
1º grau completo	1,00	2%
1º grau incompleto	3,00	6%
2º grau completo	25,00	50%
2º grau incompleto	1,00	2%
Nível superior completo	11,00	22%
Nível superior incompleto	9,00	18%
Total	50,00	100%

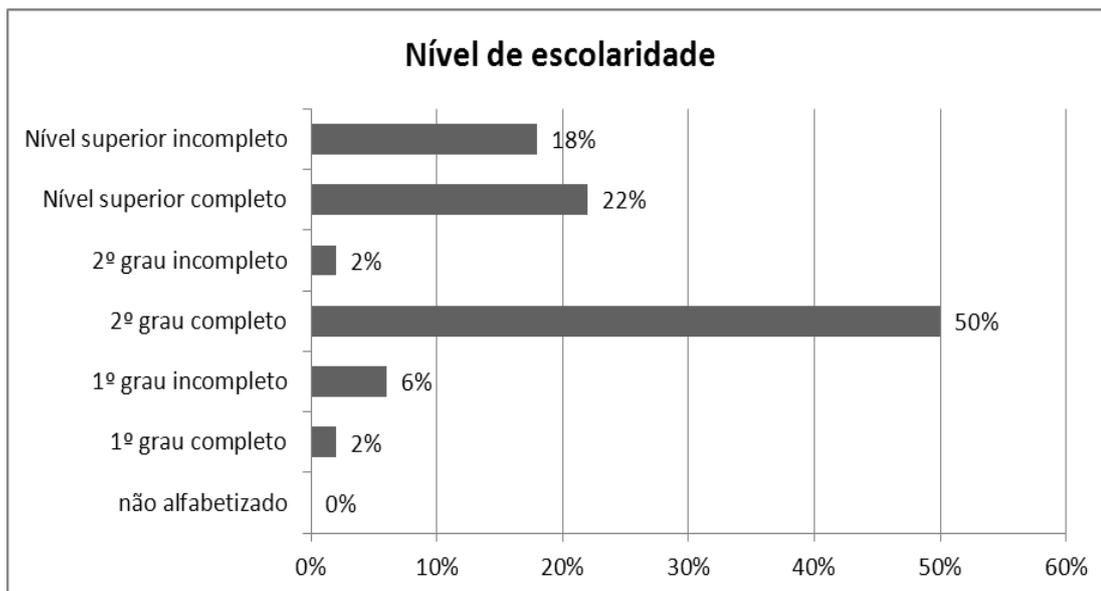


Gráfico 5 – Perfil do Morador – Nível de Escolaridade

Quando levantada à questão sobre o nível de escolaridade, de acordo com o gráfico 5, nota-se que a maior parte dos participantes possui o 2º grau completo, representando 50%. As demais fatias estão representadas por 22% respondentes que possuem nível superior completo, 18% deles possuem nível superior incompleto, 2% possuem 2º grau incompleto, 6% possuem 1º grau completo, e apenas 2% dos pesquisados possuem 1º grau incompleto. Verificou-se que os participantes da pesquisa possuem um nível de escolaridade bastante significativo, caracterizando que estão buscando aprimorar cada vez mais seus conhecimentos.

Tabela 6 – Presidente de Bairro

DESCRIÇÃO	QUANTIDADE	PERCENTUAL %
Sim	16,00	32%
Não	34,00	68%
Total	50,00	100%

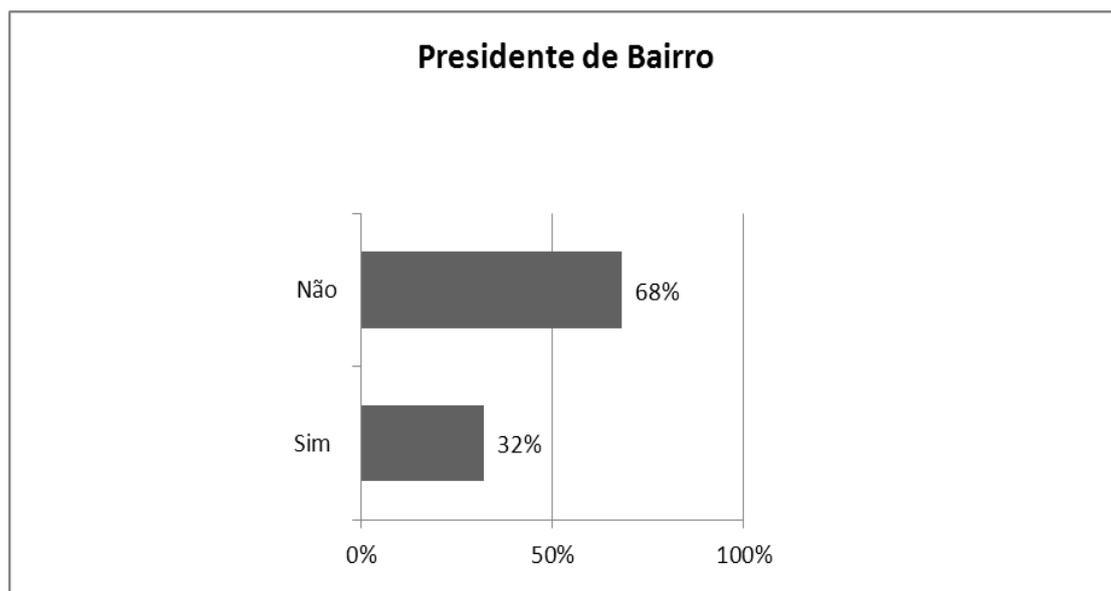


Gráfico 6 – Representante de Bairro

Quando questionados se tinham conhecimento de quem era o presidente do seu bairro, pode-se observar no gráfico 6, que maioria dos entrevistados não conhecia quem representava seu bairro, 68% não conheciam seu representante e 32% disseram conhecer o presidente de bairro.

Tabela 7 – Atividades de Cidadania

DESCRIÇÃO	QUANTIDADE	PERCENTUAL %
Sim	8,00	16%
Não	19,00	38%
De vez em quando	21,00	42%
Não tenho interesse	-	0%
Somente quando convocado	2,00	4%
Total	50,00	100%

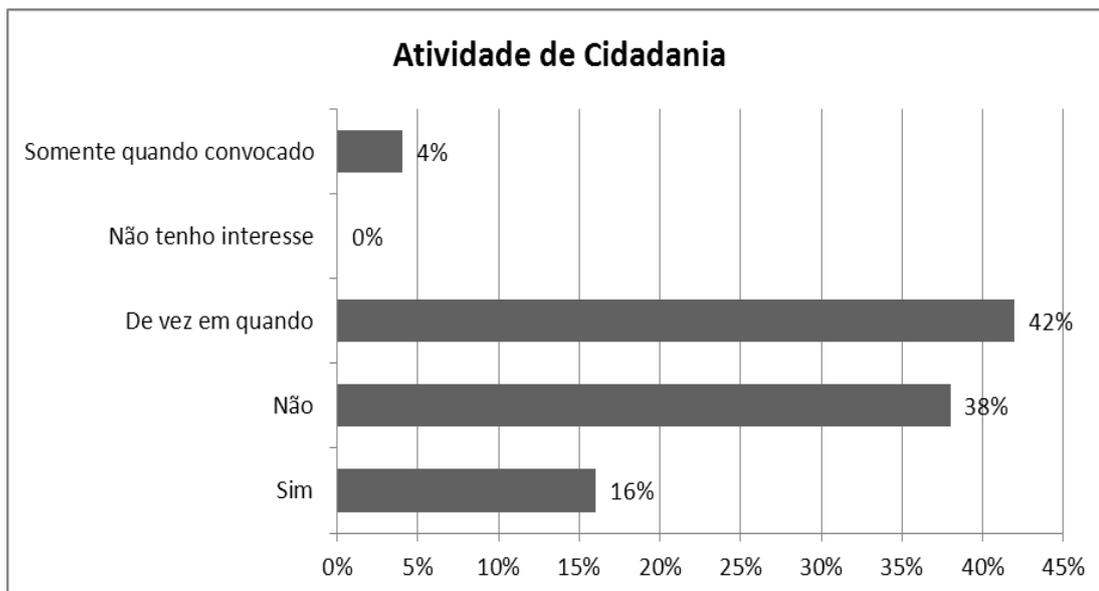


Gráfico 7 – Atividades de Cidadania

Questionou-se a participação das atividades de cidadania, do tipo “reunião para melhorias no bairro, abaixo assinados desenvolvidos pela a associação do seu bairro, campanha do agasalho e donativos para entidades carentes”, e de acordo com o gráfico 7, uma grande parte dos respondentes não participa, representando 38%. O restante das fatias representam 42% dos participantes de vez quando, 16% deles participam das atividades, 4% somente quando convocado participam das atividades de cidadania. Observa-se que o exercício de cidadania ainda não tem um peso importante no interesse dos entrevistados.

Tabela 8 – Assembleia Pública

DESCRIÇÃO	QUANTIDADE	PERCENTUAL %
Sim	7,00	14%
Não	43,00	86%
Total	50,00	100%

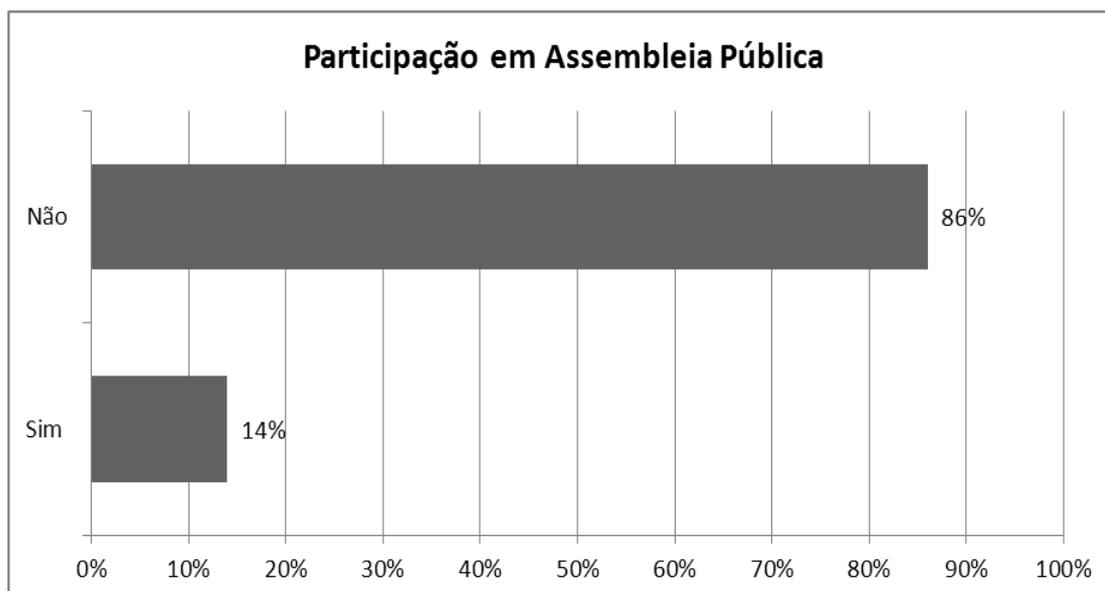


Gráfico 8 – Assembleia Pública

Questionados quanto ao fato de já terem participado de alguma Assembleia Pública no Município, conforme exposto no gráfico 8; 86% dos participantes dizem que nunca participaram de uma assembleia pública, e 14% dos participantes dizem que já participaram. Nota-se que grande parte dos respondentes não tem interesse de participar de assembleia, onde são debatidos assuntos relacionados ao orçamento público do município, de elaboração e execução de projetos, de obras, dentre os outros assuntos que trazem melhorias para o município.

Tabela 9 – Assunto Orçamento Participativo

DESCRIÇÃO	QUANTIDADE	PERCENTUAL %
Sim	14,00	28%
Não	15,00	30%
Já ouvi falar	12,00	24%
Tenho somente pouca noção do assunto	7,00	14%
Conheço apenas pelo nome	2,00	4%
Outro (especificar)	-	0%
Total	50,00	100%

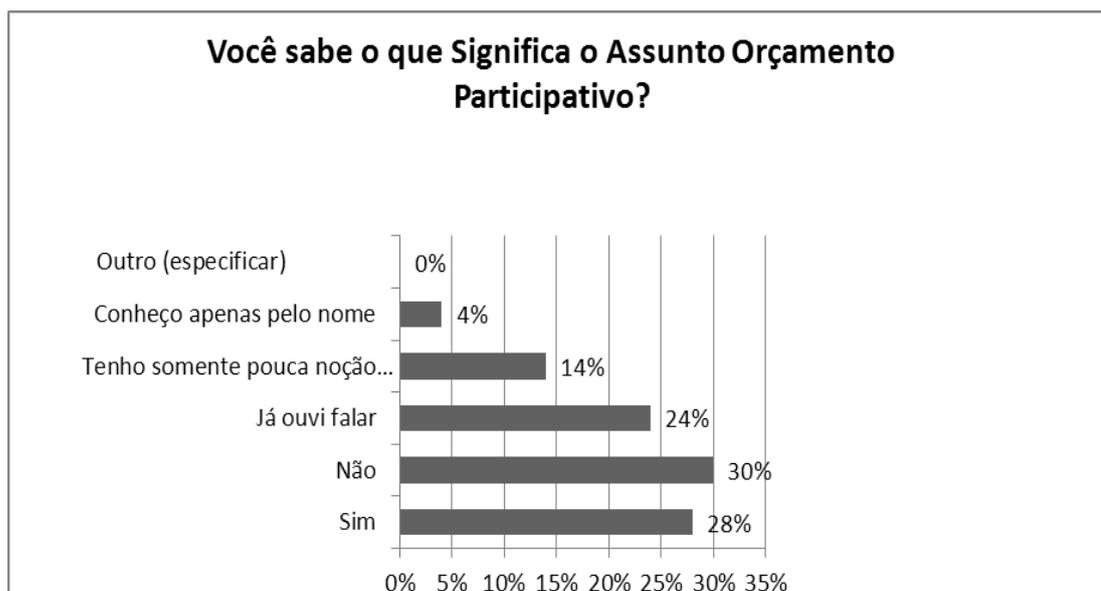


Gráfico 9 – Assunto Orçamento Participativo

Quando questionados sobre o que significava o assunto Orçamento Participativo, verificou-se conforme gráfico 9, que 30% não sabiam o significado termo, e 28% dos respondentes sabiam o que significava e, nas demais fatias, 24% dos já tinham ouvido falar sobre o OP, e 14% tinham somente pouca noção sobre o assunto, 4% dos participantes conheciam apenas por nome. Nota-se que apesar de 30% dos entrevistados não saberem o que significa OP, 28% já tem conhecimento e com as demais fatias da população pesquisada, percebe-se que de certa forma já tem conhecimento sobre o Orçamento Participativo.

Tabela 10 – Conhecimento da Realização do OP

DESCRIÇÃO	QUANTIDADE	PERCENTUAL %
Sim	3,00	6%
Não	37,00	74%
Ouvi falar	5,00	10%
Somente através de amigos	5,00	10%
Somente no papel	-	0%
Outro (especificar)	-	0%
Total	50,00	100%

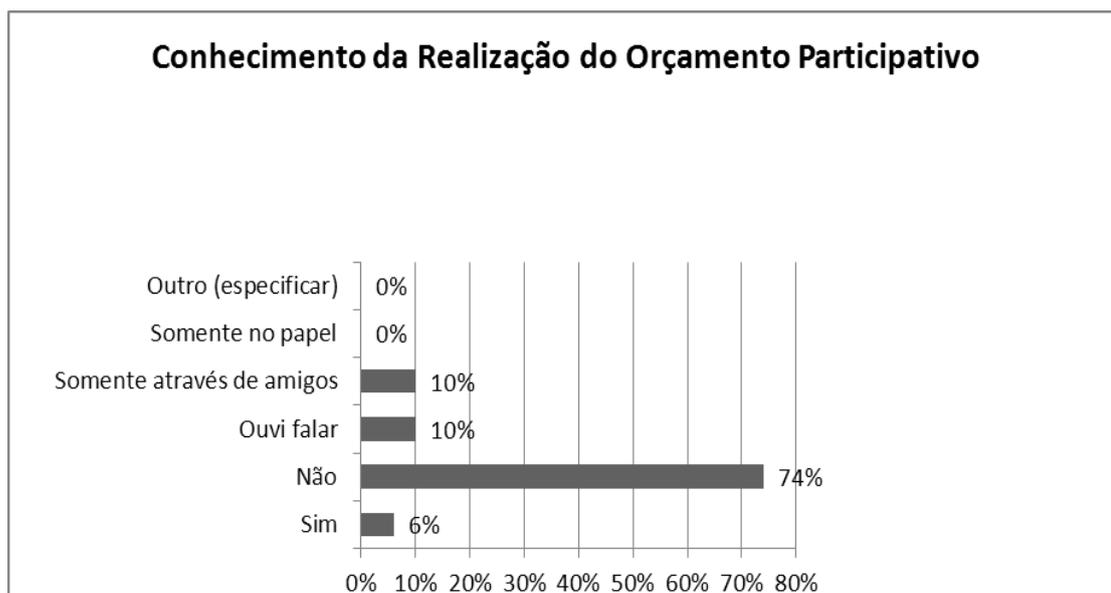


Gráfico 10 – Conhecimento da Realização do Orçamento Participativo

Questionados se tomaram conhecimento da realização do Orçamento Participativo no município de Campo Mourão, conforme aponta o gráfico 10, a maior parte dos entrevistados não tomou conhecimento, representando 74% dos respondentes. Os demais dados relacionam que 6% dos respondentes tomaram conhecimento, 10% ouviram falar, 10% tomaram conhecimento somente através de amigos e os itens não pontuaram.

Tabela 11 – Formas de Conhecimento da Realização do OP

DESCRIÇÃO	QUANTIDADE	PERCENTUAL %
Através da televisão	3,00	6%
Pelo jornal	3,00	6%
Através da associação de moradores	-	0%
Através da Administração Regional	-	0%
Através de terceiros	17,00	34%
Não sei informar	27,00	54%
Total	50,00	100%

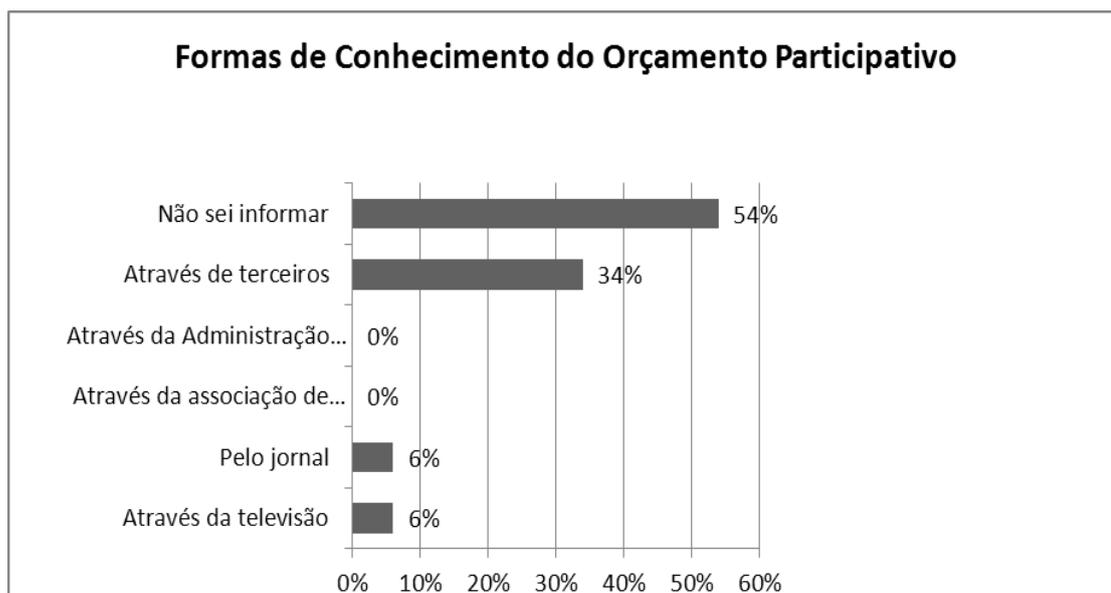


Gráfico 11 – Formas de Conhecimento da Realização do OP

Ao serem questionados quanto à forma como tomaram conhecimento do Orçamento Participativo no município de Campo Mourão, o gráfico 11 mostrou que a maior parte dos respondentes não soube informar, correspondendo a 54%, e as demais fatias demonstram que 34% dos respondentes souberam por meio de terceiros, ficou dividido em duas formas: 6% tomaram conhecimento através da televisão e 6% pelo jornal. Nenhum respondente optou pelas indicações através da associação de moradores e através da administração.

Tabela 12 – No Bairro foram Discutidas Assuntos sobre a Participação dos moradores na Elaboração do OP

DESCRIÇÃO	QUANTIDADE	PERCENTUAL %
Sim	3,00	6%
Não	13,00	26%
Uma vez ou outra	1,00	2%
Raramente	-	0%
Não sei informar	33,00	66%
Total	50,00	100%

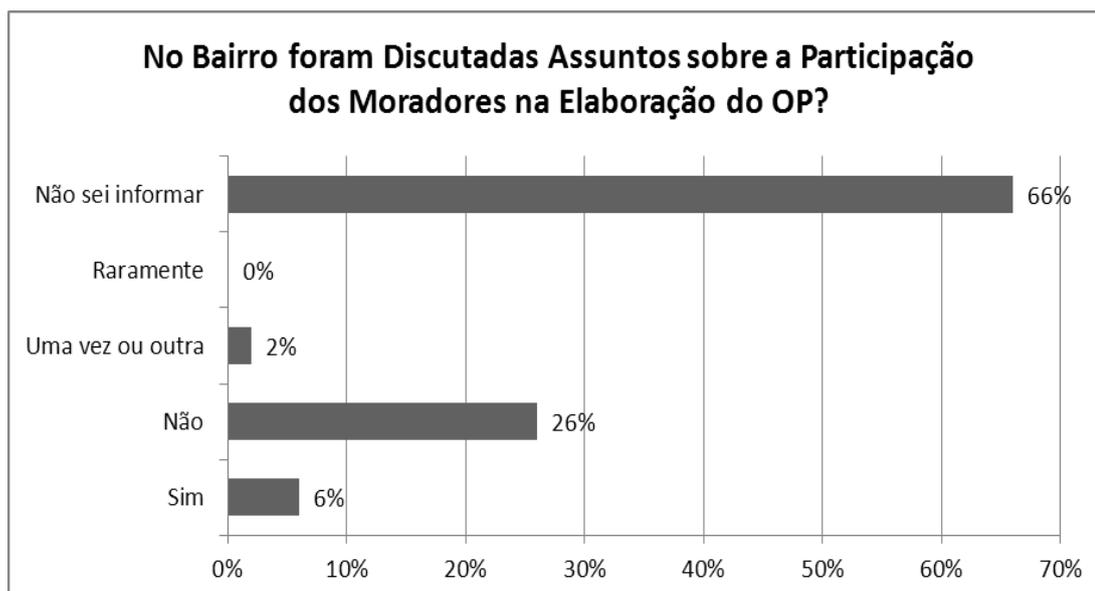


Gráfico 12 – Discussão de Assuntos sobre a Participação dos Moradores na Elab. do OP

Questionou-se, se dentro do bairro foram discutidos assuntos relacionados à participação dos moradores na elaboração do OP, como demonstra o gráfico 12 a maior parte dos entrevistados, não soube informar, representando 66% dos respondentes, as demais fatias indicam que 26% dos respondentes informaram que não discutem assuntos sobre a participação deles na elaboração do OP, 6% indicou que participam sim e 2% informaram que uma vez outra foi discutidos assuntos referentes à participação na elaboração do Orçamento Participativo.

Tabela 13 – Participação do Bairro na Elaboração e Execução do OP

DESCRIÇÃO	QUANTIDADE	PERCENTUAL %
Sim	1,00	2%
Não	14,00	28%
Participou somente da elaboração	-	0%
Participou somente da execução	-	0%
Não sei informar	35,00	70%
Outro (especificar)	-	
Total	50,00	100%

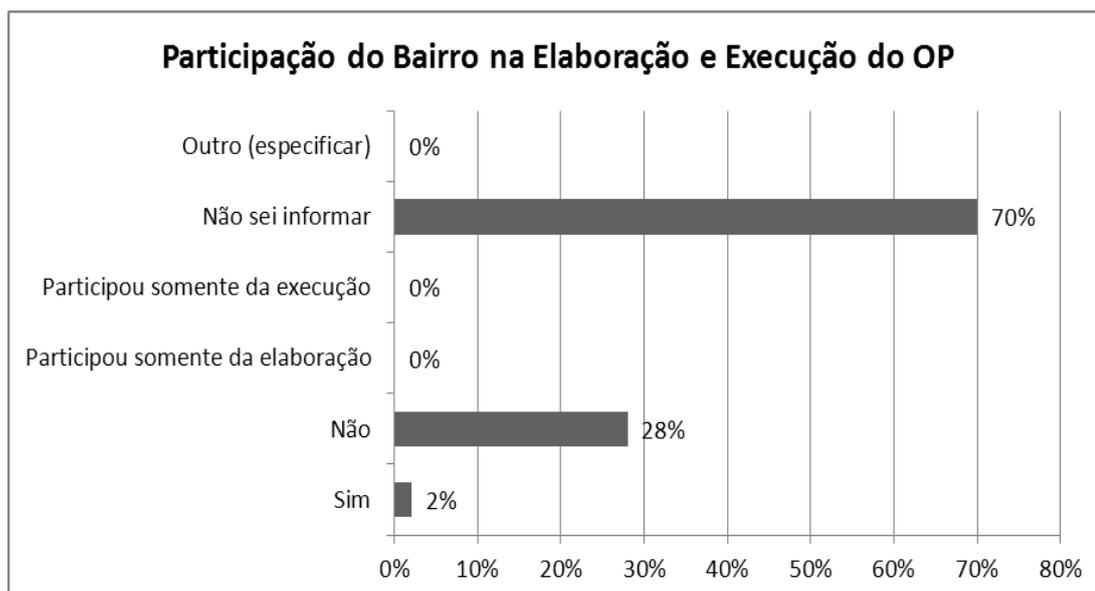


Gráfico 13 - Participação da Comunidade na Elaboração e Execução do OP

Ao serem questionados se o bairro teve participação na elaboração e execução do OP, verificou-se através do gráfico 13, que a maioria dos participantes não soube informar se a o bairro participou realmente da elaboração e execução do Orçamento Participativo, representando assim 70% dos respondentes. As demais fatias estão formadas por 28% dos respondentes que consideram que o bairro não teve participação, 2% dos respondentes responderam que sim, que o bairro teve participação na elaboração e Execução do OP.

Tabela 14 – Transparência dos Órgãos Municipais na Elaboração e Execução do OP

DESCRIÇÃO	QUANTIDADE	PERCENTUAL %
Sim	2,00	4%
Não	15,00	30%
Existiu somente na elaboração	1,00	2%
Existiu somente na execução	-	0%
Não sei informar	32,00	64%
Outro (especificar)	-	
Total	50,00	100%

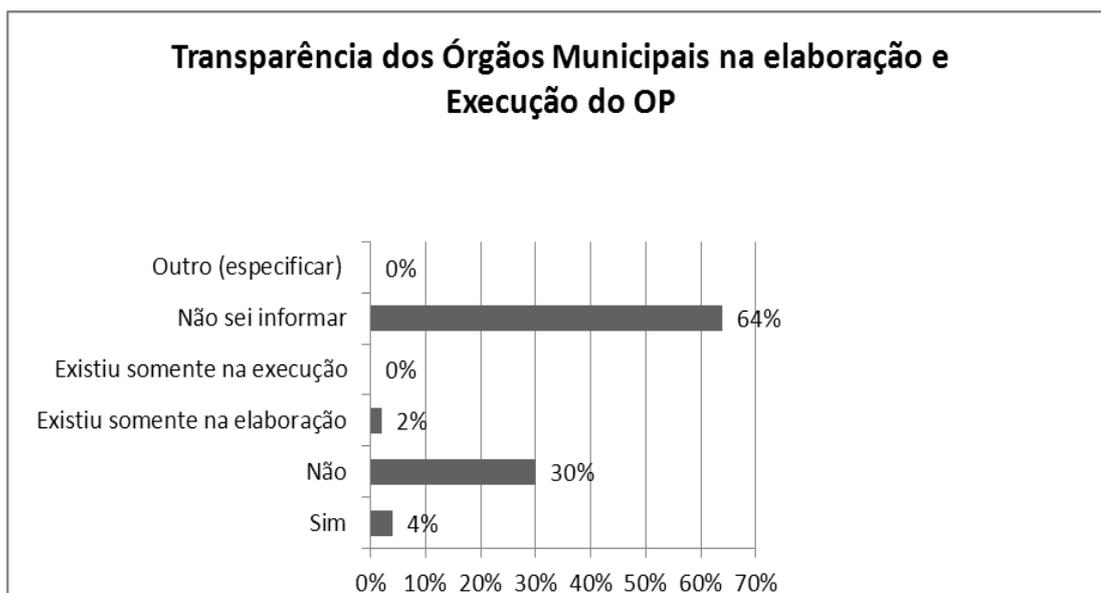


Gráfico 14 – Transparência dos Órgãos Municipais Responsáveis pela elab. e Exec. OP

Quando questionados sobre a existência de transparência dos órgãos municipais responsáveis pela elaboração e execução do OP, como aponta o gráfico 14, a maior parte dos respondentes não soube informar totalizando 64%, e os demais indicadores correspondem a 30% dos participantes que responderam que não houve transparência dos órgãos municipais, 4% deles responderam que sim, e 2% dos respondentes disseram que existiu transparência somente na elaboração do OP.

Tabela 15 – Prioridade para a Execução do OP dentro do seu Bairro

DESCRIÇÃO	QUANTIDADE	PERCENTUAL %
Construção de Praça	-	0%
Construção de Posto de Saúde	12,00	24%
Construção de área de lazer	5,00	10%
Pavimentação de Vias	7,00	14%
Construção de Escola	1,00	2%
Não sei informar	20,00	40%
Outro (especificar)	5,00	10%
Total	50,00	100%

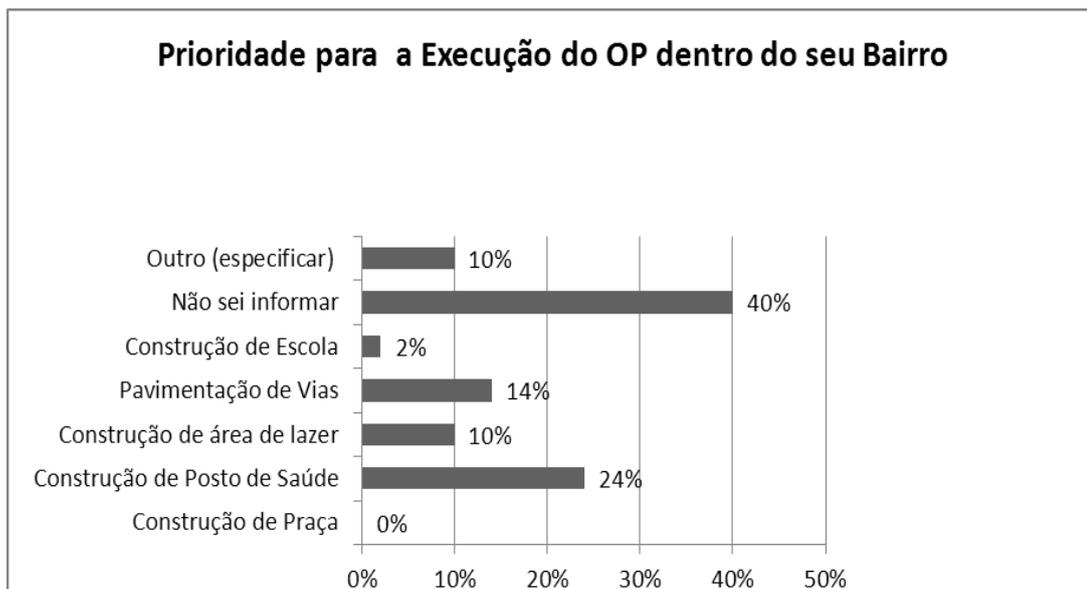


Gráfico 15 – Prioridade para a Execução do OP Dentro do seu Bairro

Quando os respondentes foram questionados sobre o que consideram como prioridade para que fosse executado pelo OP, dentro do seu bairro, podem-se verificar no gráfico 15, que a maior parte dos entrevistados, não soube informar, representando 40% dos respondentes, as demais fatias ficaram formadas por 24% dos respondentes optaram como prioridade a construção de posto de saúde, 14% dos respondentes optaram por pavimentação de vias, e correu empate em duas prioridades sendo: 10% dos respondentes optaram pela construção de área de lazer e 10% optaram por outras prioridades, e 2% dos moradores optaram pela construção de Escola. Consideram que o maior percentual ficou para os respondentes que optaram como prioridade a construção de posto de saúde, pelo fato de existir somente um posto de saúde no Bairro Alvorada, dificultando o acesso aos moradores do Bairro Cidade Nova e Cidade Alta, pela distância, e pelo relato de alguns moradores e sofrem de hipertensão e precisam diariamente comparecer no posto de saúde para medir a sua pressão arterial. E devido também a instalações de 2 (dois) novos jardins nas proximidades destes 3 bairros.

A pesquisa desenvolvida nos bairros Alvorada, Cidade Alta e Cidade Nova, mostrou que dos 50 (cinquenta) entrevistados, o maior percentual foi o sexo feminino, já a faixa etária de idade predominante ficou entre 25 e 35 anos, evidenciou que os respondentes residem no bairro há mais de 4 (quatro) anos, e que a maioria recebe de 2 a 3 salários, quanto ao nível de escolaridade, sobressaiu que a maioria possuem o 2º grau completo, e que a maioria dos respondentes não

conhecem seus representantes de bairro, e que os respondentes de vez em quando participam das atividades de cidadania desenvolvidas no bairro. Ficou demonstrado de forma expressiva que os respondentes não participam das Assembleias Públicas que acontecem no seu município, e ainda 30% (gráfico 9) afirmam não conhecer o significado do orçamento participativo, muito embora 28% (gráfico 9) dos moradores conhecem o significado, tornando uma pequena diferença. Porém, a maioria dos respondentes não possui conhecimento da realização, no tocante a forma de como tomaram conhecimento, destacou-se os que não souberam informar e os que souberam através de terceiros, como também no souberam informar, e os que não discutem assuntos sobre a participação deles neste processo. E que os respondentes não souberam informar se os bairros participaram da elaboração e execução do orçamento participativo, e que não souberam informar se existiu transparência por parte dos órgãos municipais pela elaboração e execução do orçamento participativo. E concluindo a pesquisa, dos entrevistados uma parte não soube informar quais seriam suas prioridades para execução do OP no seu bairro, mas, a indicação que sobressaiu na escolha como prioridade para execução do Orçamento Participativo dentro dos bairros foi a construção de Posto de Saúde.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa teve como interesse evidenciar que o Orçamento Participativo é um tipo de orçamento público que permite aos cidadãos discutir com a Administração Pública Municipal as prioridades e distribuição dos recursos públicos. E com essa participação a população adquire maior representatividade e tem a oportunidade de mostrar as necessidades da sua comunidade.

No desenvolvimento teórico procuramos mostrar ao cidadão o seu valor e colocar o quando é importante participar da tomada de decisões que envolvem orçamento público do seu município entre outros fatores, para que o mesmo possa sentir como sujeito ativo que exerce e compreende o sentido amplo da palavra cidadania. Podendo assim ter a certeza de que seus anseios foram ouvidos, e que sua participação pode corroborar com as decisões políticas do seu município. No entanto, através da pesquisa de campo se pôde observar que ainda a população não se interessa integralmente nos assuntos relacionados à distribuição dos recursos públicos do seu município.

A pesquisa verificou também que maioria dos entrevistados tomou conhecimento do Orçamento Participativo por meio de terceiros, o que ficou demonstrado que a transparência na aplicação do Orçamento Participativo no município não tenha ainda atingido seu objetivo, visto que a iniciativa que seria do poder público municipal, através de sua administração, não obteve nenhum percentual na pesquisa.

Outro fator em destaque observado foi que os moradores não demonstraram muito interesse em participar de atividades de cidadania desenvolvidas pelos bairros, e também, não discutem assuntos sobre a participação da comunidade na elaboração e execução do orçamento. Ficando assim, comprometido o exercício de cidadania.

Neste sentido, ficou evidenciado na pesquisa que os respondentes de vez enquanto participam das atividades de cidadania desenvolvidas pelo bairro, seguida do índice do (gráfico 7) da não participação nas atividades, comprovando assim, a falta de interesse no exercício de cidadania.

Observou-se ainda, após a análise dos dados, que os respondentes consideram que no momento da aplicação do Orçamento Participativo, faltou

transparência e a participação popular ficou comprometida. Essa transparência nem sempre é fácil de ser aplicada.

Sugere-se que o órgão público municipal realize uma maior divulgação, no momento da aplicação do ciclo do Orçamento Participativo, para que os bairros possam criar e aumentar o interesse pela participação, e que dessa forma venha usufruir de uma transparência realmente comprometida com o interesse da população, e que possam reunir subsídios com o propósito de sensibilizar a comunidade para o despertar da consciência cívica e do poder da participação popular, o que irá contribuir para o melhoramento da qualidade de vida nos cidadãos no município.

REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca Neaera. **Inventing local democracy**: grassroots politics in Brazil. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2000.

ACKOFF, Russel L. **Planejamento empresarial**. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1981.

ANDRADE, M. M. **Introdução à metodologia do trabalho científico**. São Paulo. Atlas, 1995.

ANGÉLICO, João. **Contabilidade pública**. São Paulo: Atlas, 1995.

ARTURI, Carlos Schmidt. Os desafios para a instauração de uma governança mundial democrática na atual conjuntura internacional: síntese de um debate. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 31, n. 1, 2003.

AVRITZER, Leonardo (Org). **O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico**. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003.

BOVESPA: **Investidor de finanças**. Disponível em: <<http://www.investionario.com.br/glossario//lei-orcamentaria-anual-loa-definicao-conceito-o-que-e>>. Acesso em: 20 jan. 2013.

BERNARDONI, Doralice Lopes e CRUZ, June Alisson Westarb, **Planejamento na administração pública**. 2. ed. rev. atual. e ampl. Curitiba: Ibpx, 2010. (Série Gestão Pública).

BRASIL, Constituição 1988. **Constituição da Republica Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL. **Lei nº 4.320**, de 17 de março de 1964. Dispõe sobre normas de Direito Financeiro para a elaboração e controle dos Orçamentos da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil03/leis/l4320.htm>>. Acesso em: 10 out. 2012.

CAVALCANTE, Pedro Luiz. **O orçamento participativo: estratégia rumo à gestão pública mais legítima e democrática**. **Res pública, revista de políticas públicas e**

gestão governamental, jul/dez 2007. Disponível em: <http://www.anesp.org.br/userfiles/file/respvblica/respvblica_6_2.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2012.

CERVO, Amado Luiz; BERVIAM, Pedro Alcino. **Metodologia científica**: para uso dos estudantes universitários. 3. ed. São Paulo: Prentice Hall, 1983.

COSTA, Delaine Martins. **Gênero e raça no orçamento municipal**: um guia para fazer a diferença. Rio de Janeiro: IBAM/DES, 2006.

CRUZ NETO, Nilo, **orçamento participativo**: o processo de implementação em São Luís. 2009. Universidade Federal do Maranhão programa de pós-graduação em políticas públicas mestrado em políticas públicas. Disponível em: <http://www.gaepf.ufma.br/site/producao_cientifica_userview/download.php?id=187>. Acesso em 02 nov. 2012.

DALLARI, D.A. **Direitos humanos e cidadania**. São Paulo: Moderna, 1998.

DEMO, P. **Introdução à metodologia da ciência**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1987.

DIAMOND, Jack. From program to performance budgeting: the challenge for emerging market economies. **IMF Working Paper**, 03/169. Washington: International Monetary Fund, 2003.

ELIAS, Canuto Brandão, FERREIRA, Márcia Regina. **Orçamento participativo**. A democratização do Poder Executivo do Município de Maringá. Artigo apresentado na XXII SEMANA DO ADMINISTRADOR/UEM –XXII SEMAD – “O administrador na era do conhecimento”. 09 a 13 de setembro de 2002. Disponível em: <<http://porta-da-cidadania.blogspot.com.br/2006/11/oramento-participativo.html#!/2006/11/oramento-participativo.html>>. Acesso em: 30 set. 2012.

FARAH, Marta Ferreira Santos. **Cadernos gestão pública e cidadania, parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas locais**, v.18 – abril de 2000. Disponível em: <<http://www.eaesp.fgvsp.br/subportais/ceapg/Acervo%20Virtual/Cadernos/Cadernos/Cad18.pdf>>. Acesso em: 30 set. 2012.

FÉLIX, Ruiz Sánchez. **Orçamento participativo**: teoria e prática. São Paulo: Cortez, 2002. (Coleção Questões da Nossa Época; v. 97).

FIGUEIRÊDO, C. M. C., NÓBREGA, M. A R. **Gestão fiscal responsável**. Os municípios e a lei de responsabilidade fiscal. Perguntas e respostas. Porto Alegre: CRC-RS, 2001.

FINK, Arlene. **The to survey questions**. Thousand Oaks, 1995a. (The Survey Kit, v.1.)

_____. **How to desing surveys**. Thousand Oaks, Sage, 1995c. (The Survey Kit, v.2).

_____. **How to sample in surveys**. Thousand Oaks, Sage, 1995d. (The Survey Kit, v.6).

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2001.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo populacional 2010**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>. Acesso em: 10 jan. 2013.

JUND, Sérgio. **Direito financeiro e orçamento público**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do estado**. Trad. Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes; Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1990.

KOHAMA, Helio. **Contabilidade pública: teoria e prática** – 10. ed. São Paulo, Atlas, 2009.

_____. **Lei Complementar nº 101**, de 4 de maio de 2000, Estabelece normas de finança públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm> Acesso em: 24 set. 2012.

LUNKES, Rogério João. **Manual de orçamento**. São Paulo: Atlas, 2003.

MENA, Fernanda. **Cidadania: projeto estimula criança a opinar sobre gestão em SP**. São Paulo, in Gilberto Dimenstein, Só São Paulo, Jornalismo Comunitário, Folha

Online. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Or%C3%A7amento_participativo>. Acesso em: 30 set. 2012.

MODESTO, Paulo. Direito e poder político. Estado e Direito - O Problema da Legitimidade. In: **Revista dos Tribunais (RT)**, São Paulo, ano 84, vol. 711, jan., pp. 57-62, 1995. Disponível em: <http://www.direitopublico.com.br/pdf_7/DIALOGO-JURIDICO-07-OUTUBRO-2001-PAULO-MODESTO.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2012.

_____. **Participação popular na administração pública**. 1999. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/2586/participacao-popular-na-administracao-publica>>. Acesso em: 10 out. 2012.

OLIVEIRA, Francisco Mesquita de. **Orçamento Participativo com Instrumento de Democratização da Gestão Pública**. Fortaleza: Expressão gráfica e Editora, 2005.

ORÇAMENTO PÚBLICO. Disponível em: <<http://www.tudosobreconcursos.com/orcamento-publico-conceitos-basicos>>. Acesso em: 12 set. 2012.

ORSI, Fábio Chagas. **Orçamento participativo: uma metodologia em ascensão**. Porto Alegre, 1997.

PASCOAL, Valdecir Fernandes. **Direito financeiro e controle externo: teoria, jurisprudência e 250 questões de concursos públicos (atualizado com a lei de Responsabilidade Fiscal – LRF)**. Rio de Janeiro: Impetus, 2004.

PLANEJAMENTO PÚBLICO. Disponível em: <<http://www.contadorpublico.com.br/artigo/3/planejamento-publico>>. Acesso em: 12 set. 2012.

PIRES, Valdemir. **Orçamento participativo: o que é, para que serve, como se faz**. São Paulo: Manole, 2001.

PIRES, Valdemir. **Participação da sociedade nos processos orçamentários: a experiência brasileira recente**. Monografia vencedora do V Prêmio de Monografia do Tesouro Nacional (2000) 1º lugar/ Tema: Elaboração e Execução Orçamentária e Financeira 2 de setembro de 2000. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/premio%20tn/conteudo_catalogos_pr5.html>. Acesso em: 30 set. 2012.

SANTOS, Risonaldo Ferreira dos. **Orçamento participativo: uma análise dos fatores contributivos para a continuidade da experiência da cidade de Porto**

Alegre/RS. Monografia (especialização) em Auditoria e Contabilidade Pública da Universidade Federal da Paraíba/2004. Disponível em: <[http://www.biblioteca.sebrae.com.br/bds/BDS.nsf/0F729661562590D403256FDD00446313/\\$File/NT000A656A.pdf](http://www.biblioteca.sebrae.com.br/bds/BDS.nsf/0F729661562590D403256FDD00446313/$File/NT000A656A.pdf)>. Acesso em: 10 out. 2012.

SLOMSKI, Valmor, **Manual de contabilidade pública**. São Paulo: Atlas, 2001.

SOUZA, Celina. A nova gestão pública. In: Cadernos da Fundação Luís Eduardo Magalhães (Salvador), **Gestão Pública: Desafios e Perspectivas**, p. 38-62, 2001.

ROCHA, Denis. **Evolução do orçamento público**. Disponível em: <http://www.editoraferreira.com.br/publique/media/toq04_denis_rocha.pdf>. Acesso em: 15 set. 2012.

TONOLLIER, Odir Alberto. **Orçamento participativo: Análise de uma experiência concreta**. Curso de Relações Fiscais Intragovernamentais. Porto Alegre, 1999.

TV CIDADE SUL. Disponível em: <<http://www.tvcidadesul.com.br/masterConteudo.php?idC=1&idN=5355>>. Acesso em: 12 out. 2012.

APÊNDICE A - QUESTIONÁRIO



UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
DIRETORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL



APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO

Pesquisa de Campo

Questionário de avaliação, aplicado aos moradores dos bairros Cidade Nova, Cidade Alta e Alvorada do Município de Campo Mourão.

Tema: Orçamento Participativo Municipal e o Desinteresse na Participação da População.

O orçamento participativo é um processo em que a população do município decide, em parceria com o governo local, as obras e os serviços que serão realizados, de acordo com a previsão de recursos financeiros do orçamento Municipal.

01) Sexo:

- Masculino
- Feminino

02) Idade:

- Entre 18 e 24 anos
- Entre 25 e 35 anos
- Entre 36 e 46 anos
- Acima de 46 anos

03) Há quanto tempo reside neste bairro?

- Até 6 meses
- 6 meses a 2 anos
- 2 anos a 4 anos
- Acima de 4 anos

04) Qual a sua faixa salarial?

- Menos de 2 salários
- Entre 2 e 3 salários
- Entre 3 e 4 salários

- Acima de 4 salários
- Não sei informar

05) Qual o seu nível de escolaridade?

- Não alfabetizado
- 1º grau completo
- 1º grau incompleto
- 2º grau completo
- 2º grau incompleto
- Nível superior completo
- Nível superior incompleto

06) Você Conhece o Presidente do seu bairro?

- Sim
- Não

07) Você participa das atividades de cidadania, como: “Reunião para melhorias no bairro, abaixo assinados desenvolvidas pela a associação do seu bairro, campanha do agasalho e donativos para entidades carentes.

- Sim
- Não
- De vez em quando
- Não tenho interesse
- Somente quando convocado

08) Você já participou de uma Assembleia Pública do Município?

- Sim
- Não

09) Você sabe o que significa o assunto “Orçamento Participativo”?

- Sim
- Não
- Já ouvi falar
- Tenho somente pouca noção do assunto
- Conheço apenas pelo nome
- Outro (especificar) _____

10) Você tomou conhecimento da realização do orçamento Participativo no município de Campo Mourão?

- Sim
 - Não
 - Ouvi falar
 - Somente através de amigos
 - Somente no papel
 - Outro (especificar)
-

11) De que forma você tomou conhecimento do Orçamento Participativo?

- Através da televisão
- Pelo jornal
- Através da associação de moradores
- Através da Administração Regional
- Através de terceiros
- Não sei informar

12) Dentro do seu bairro, foram discutidos assuntos referente à participação dos moradores na elaboração do Orçamento Participativo?

- Sim
- Não
- Uma vez ou outra
- Raramente
- Não sei informar

13) Você considera que seu bairro realmente participou da elaboração e execução do Orçamento Participativo?

- Sim
- Não
- Participou somente da elaboração
- Participou somente da execução
- Não sei informar
- Outro (especificar) _____

14) Você considera que existiu transparência dos órgãos municipais responsáveis pela elaboração e execução do Orçamento Participativo?

- Sim
- Não
- Existiu somente na elaboração

Existiu somente na execução

Não sei informar

Outro (especificar) _____

15) Como cidadão (ã), o que você considerou como prioridade para que fosse executado pelo Orçamento Participativo, dentro do seu bairro?

Construção de Praça

Construção de Posto de Saúde

Construção de área de lazer

Pavimentação de Vias

Construção de Escola

Não sei informar

Outro (especificar) _____