

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO JOÃO DEL REI
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

ALESSANDRA CRISTINA DA COSTA
2017200530068

OS DESAFIOS DA IMPLEMENTAÇÃO DO ORÇAMENTO
PARTICIPATIVO PARA A GESTÃO MUNICIPAL

São João del Rei
2018

ALESSANDRA CRISTINA DA COSTA

Os desafios da implementação do orçamento participativo para a gestão municipal

Monografia apresentada a Universidade Federal de São João del-Rei como parte dos requisitos para obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Orientador: Prof. Dr. Thiago de Sousa Santos

São João del Rei
2018

ALESSANDRA CRISTINA DA COSTA

Os desafios da implementação do orçamento participativo para a gestão municipal

Monografia apresentada a Universidade Federal de São João del-Rei como parte dos requisitos para obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Aprovada: 16 de setembro de 2018

Prof. Dr. Thiago de Sousa Santos
(Orientador)

Prof. Dr. Roberto do Nascimento Ferreira
(UFSJ)

RESUMO

O orçamento participativo surgiu com a redemocratização e a promulgação da Constituição de 1988, quando foi estimulada a participação popular na definição de políticas governamentais, e desde então se figura como uma das criações institucionais mais inovadoras do país. No Brasil o orçamento participativo se consagrou no município de Porto Alegre/RS e tem um papel importante na gestão pública municipal, uma vez que constitui como um instrumento de democracia da participação popular na elaboração da peça orçamentária. Objetivou-se nesta pesquisa analisar os desafios que a implementação de um orçamento participativo traz para a gestão municipal, destacando o conceito da importância do orçamento participativo em um município, seus desafios e as diversas metodologias para sua implementação. A metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica através de uma análise documental feita em livros, artigos, leis e sites da internet, e um estudo da experiência do município de Porto Alegre/RS, para análise e coleta de dados utilizou-se a pesquisa exploratória, através de um questionário eletrônico realizado com pessoas de diversos municípios. Os resultados mostram que os maiores desafios na implementação de um orçamento participativo são a falta de planejamento inicial do processo, bem como a falta de recursos financeiros para atender as metas e projetos contidos no orçamento. Em relação à participação popular, concluiu-se que há um interesse popular em participar mais de perto das decisões políticas de seu município, visto que muitos desconhecem as metodologias de elaboração de um orçamento participativo. Com esta pesquisa, espera-se levar conhecimento aos gestores e futuros gestores sobre os desafios da implementação de um orçamento participativo.

Palavras-chave: Orçamento Participativo; Participação Popular; Desafios.

ABSTRACTS

Participatory budgeting came about through redemocratization and the promulgation of the 1988 Constitution, when popular participation in the definition of government policies was encouraged, and has since become one of the most innovative institutional creations in the country. In Brazil the participatory budget was established in the city of Porto Alegre / RS and plays an important role in municipal public management, since it constitutes an instrument of democracy of popular participation in the preparation of the budget item. The objective of this research was to analyze the challenges that the implementation of a participatory budget brings to municipal management, highlighting the concept of the importance of participatory budgeting in a municipality, its challenges and the various methodologies for its implementation. The methodology used was the bibliographic research through a documentary analysis made in books, articles, laws and internet sites, and a study of the experience of the city of Porto Alegre / RS, for analysis and data collection was used the exploratory research, through an electronic questionnaire carried out with people from different municipalities. The results show that the major challenges in implementing a participatory budget are the lack of initial planning of the process as well as the lack of financial resources to meet the goals and projects contained in the budget. In relation to popular participation, it was concluded that there is a popular interest in participating more closely in the political decisions of his municipality, since many are unaware of the methodologies of elaborating a participatory budget. With this research, it is expected to bring knowledge to managers and future managers about the challenges of implementing a participatory budget.

Key-words: Participatory Budgeting; Popular participation; Challenges.

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – Faixa Etária dos participantes da pesquisa.....	30
GRÁFICO 2 – Municípios do público participante da pesquisa.....	31
GRÁFICO 3 – Grau Escolaridade dos participantes da pesquisa.....	31
GRÁFICO 4 – Conhecimento sobre Orçamento Participativo.....	32
GRÁFICO 5 – Informações sobre Orçamento Participativo.....	33
GRÁFICO 6 – Municípios que aderem ao Orçamento Participativo.....	34
GRÁFICO 7 – Interesse da população em participar do Orçamento Participativo.....	35
GRÁFICO 8 – Vontade política na implementação do Orçamento Participativo.....	36

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - O Público no Orçamento Participativo.....	25
---	-----------

LISTA DE ABREVIATURAS

FNPP Fórum Nacional de Participação Popular

FRACAB Federação Rio-Grandense de Associações Comunitárias e Amigos de bairro

LDO Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA Lei Orçamentária Anual

MG Minas Gerais

OP Orçamento Participativo

PPA Plano Plurianual

RS Rio Grande do Sul

SP São Paulo

UAMPA União das Associações de Moradores de Porto Alegre

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	9
1.1. Justificativas.....	10
1.2 Problemas de pesquisa.....	10
1.3 Hipóteses sobre o problema de pesquisa.....	10
1.4. Objetivos.....	11
<i>1.4.1 Objetivo geral.....</i>	<i>11</i>
<i>1.4.2 Objetivos específicos.....</i>	<i>11</i>
2 ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO.....	12
3 PARTICIPAÇÃO POPULAR NA GESTÃO PÚBLICA	14
4 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO	16
4.1 Orçamento participativo no Brasil	16
5 IMPORTÂNCIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NA GESTÃO MUNICIPAL.....	18
6 DESAFIOS NA IMPLEMENTAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO.....	19
7 METODOLOGIAS DE IMPLEMENTAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO.....	21
8 CASO DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE.....	22
8.1 Histórico de participação popular.....	22
8.2 O desenvolvimento do orçamento participativo.....	22
8.3 Desafios e dificuldades enfrentadas.....	23
8.4 Novas estratégias.....	24
8.5 Envolvimento e participação da população.....	24
8.6 Boa práticas e seus resultados.....	26
9 METODOLOGIA DE PESQUISA.....	29
10 CONHECIMENTOS DA POPULAÇÃO ACERCA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO.....	30
10.1 Perfis dos participantes.....	30
10.2 O conhecimento e interesse popular sobre o orçamento participativo.....	31
11 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	37
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	39

1 INTRODUÇÃO

Na Administração Pública, o orçamento é utilizado como forma de planejamento onde são alocadas as receitas e despesas a serem executadas ao longo de um exercício financeiro, com objetivo de atender as necessidades da população.

Orçamento Público é o planejamento feito pela Administração Pública para atender, durante determinado período, aos planos e programas de trabalho por ela desenvolvidos, por meio da planificação das receitas a serem obtidas e pelos dispêndios a serem efetuados, objetivando a continuidade e a melhoria quantitativa e qualitativa dos serviços prestados à sociedade (LIMA E CASTRO 2011).

A elaboração do orçamento público é realizada pelo Poder Executivo, mas no Brasil já podemos contar com um número de municípios que aderem à participação popular na elaboração de seu orçamento, o que é denominado orçamento participativo.

O orçamento participativo surgiu com a redemocratização e a promulgação da Constituição de 1988, quando foi estimulada a participação popular na definição de políticas governamentais, e desde então o orçamento participativo figura como uma das criações institucionais mais inovadoras do país, pois oferece aos cidadãos a oportunidade de se envolverem diretamente nas questões públicas, interagindo-se no processo de tomada de decisão nos municípios.

A definição de orçamento participativo para Santos (2011) é de um instrumento de participação popular que permite que a sociedade civil intervenha e fiscalize diretamente na gestão pública, e decida sobre seus gastos através da elaboração do orçamento público.

A proposta de orçamento participativo encaixa-se como uma reinvenção do modo de governar, pois com sua implementação, o governo se torna mais democrático e transparente à maneira que define e executa as ações e programas definidos no orçamento público.

A partir do estudo da experiência do município de Porto Alegre/RS, o objetivo deste estudo é conhecer os desafios que os gestores municipais terão ao buscar implementar o orçamento participativo.

A implementação do orçamento participativo pode trazer mútuos benefícios tanto para a população quanto aos gestores municipais, promovendo uma interação entre a administração pública e a sociedade e uma distribuição mais equilibrada dos recursos públicos, no entanto, as pesquisas apontam um baixo interesse e vontade por parte do

executivo em relação à implementação do orçamento participativo, o que se justifica a abordagem do presente estudo.

1.1 Justificativa

O surgimento do orçamento participativo se deu há mais de duas décadas e se consagrou no município de Porto Alegre/RS, onde recebeu prêmios devido aos resultados adquiridos, tornando-se modelo de política. É considerado uma fermenta de controle e visa a transparência do governo na execução de seus projetos e atividades constantes na Lei Orçamentária Anual.

Com o orçamento participativo o gestor estimula a participação popular, fortalece a democratização das decisões sobre os investimentos públicos locais e promove a educação política da sociedade.

Apesar dos resultados positivos constatados, existe uma falta de interesse por parte dos gestores na implementação do orçamento participativo, e o presente trabalho se justifica na medida em que se pretende demonstrar os desafios que os mesmos enfrentarão ao decidir implementá-lo em sua gestão, uma vez que não depende somente da vontade política, deve haver também um interesse por parte da sociedade.

1.2 Problemas de pesquisa

Apesar de o Brasil ser referência quanto à implementação do orçamento participativo, o número de municípios que o aderiram desde seu surgimento é muito baixo, visto para que haja sua implementação nos deparamos com algumas condições básicas como: vontade política do prefeito e demais tomadores de decisão do município e também a falta de interesse da sociedade civil.

Dessa forma torna-se intrigante saber: Quais desafios o governo terá com a implementação do orçamento participativo? A sociedade civil tem interesse e conhecimento acerca do Orçamento Público?

1.3 Hipóteses sobre o problema de pesquisa

Para a elaboração do orçamento público o gestor municipal necessita de tempo hábil para entregá-lo dentro do prazo para apreciação do Poder Legislativo. Uma vez que

implemente em sua gestão o orçamento participativo, o mesmo terá um trabalho maior e muitos desafios em sua elaboração, visto que deverá realizar assembleias com as associações do município, onde participarão os representantes de cada região que levarão suas necessidades para que sejam atendidas pelo Executivo no exercício seguinte.

Diante dos múltiplos desafios que os gestores possam a ter com a implementação do orçamento participativo, as cobranças dos resultados por parte da sociedade serão maiores, devido à ligação que a mesma terá nas decisões e também o conhecimento dessa sociedade sobre as políticas públicas.

1.4 Objetivos

1.4.1 Objetivo geral

Analisar os desafios que a implementação de um orçamento participativo traz para a gestão municipal.

1.4.2 Objetivos específicos

- Discorrer sobre a teoria e o conceito da importância do orçamento participativo no município;
- Descrever os desafios que os municípios que aderem ao orçamento participativo tiveram em seu processo inicial de implementação;
- Descrever as diversas metodologias para a implementação do orçamento participativo em um município, como forma de demonstrar aos municípios que não aderem ao mesmo às fases que terão de seguir para uma efetiva implementação.

2 ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO

O orçamento público originou-se na Inglaterra, e ao que tudo indica sua origem se fundamentou na revolta da população contra a cobrança abusiva de impostos, como destaca Wilges (1995, p. 150) “A prática orçamentária teve sua origem há vários séculos, quando as obrigações tributárias impostas pelos Monarcas se tornaram impossíveis de serem suportadas”.

No Brasil, o orçamento público também se originou devido à insatisfação do povo com a cobrança de impostos, como cita Wilges (1995, p. 18) “Antes de surgir o orçamento no Brasil, a cobrança de impostos, como em outros países, levou o povo a exigir a sua participação nas decisões portuguesas e empreender revoltas pela conquista da liberdade”.

O Orçamento público sofreu diversas alterações, pois a cada nova Constituição algo era modificado, e em 1964 foi criada a Lei 4.320, com o compromisso de consolidar a padronização dos procedimentos orçamentários para os diversos níveis de Governo. Silva (2009, p. 170) “destaca que tal lei representa um grande avanço, principalmente, no que se refere à padronização dos orçamentos e balanços da União, Estados Unidos, Distrito Federal e Municípios [...]”.

O Orçamento Público é um plano de governo expresso em forma de lei, que faz a estimativa de receita a arrecadar e fixa a despesa de igual valor para um período determinado de um ano, chamado exercício financeiro, como afirma Meireles (1984, p.326), “orçamento é conceituado como um programa de obras, serviços e encargos públicos, expresso em termos de dinheiro, com previsão da receita e fixação da despesa, a ser executada dentro de um ano financeiro”.

Para a administração pública, o orçamento público é uma ferramenta de grande importância, pois é nas leis orçamentárias que se autoriza a arrecadação de recursos e a realização de despesas pelo poder público nas diversas áreas de intervenção governamental – saúde, educação, habitação, transporte e outras, neste sentido Abrantes e Ferreira discorrem que:

É no orçamento público que são traduzidas as medidas governamentais de caráter múltiplo-financeiro, político, gerencial e econômico tomadas pelo Estado. Portanto, é a partir desse instrumento que o governante, seja ele presidente, governador ou prefeito, viabiliza a execução de seu projeto de governo. Isso é concretizado por meio de decisões acerca de quais serão os serviços públicos que o governo colocará à disposição da população e qual será a contrapartida, ou seja, o volume de recursos que deverá ser arrecadado para atingir aquela meta. (ABRANTES E FERREIRA, 2010, p. 68)

A Constituição de 1988 preocupou-se em dar ao orçamento público características de planejamento governamental, devido à necessidade de planejar e processar os problemas decorrentes de acordo com as demandas do setor público, uma vez que os recursos são cada vez mais escassos. E introduziu para a gestão pública a obrigatoriedade de elaborar a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Plano Plurianual, com a finalidade de nortear a elaboração da Lei Orçamentária Anual, como afirma Paludo (2003, p. 64), “no que se refere á matéria orçamentária, a Constituição de 1988, em seu artigo 65, determina que leis de iniciativas do Poder Executivo estabelecerão o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais”.

A elaboração dos orçamentos, tais como Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Orçamentos Anuais (LOA) manifestam-se através do orçamento propriamente dito. Levando em conta os períodos e a natureza de tais orçamentos, discriminando passo a passo como é elaborado e sua função, valor e destino de cada item (SLOMSKI, 2003).

O PPA abrange as diretrizes, objetivos e as metas para as despesas da administração pública. A LDO cumpre o papel de intermediação entre o PPA e a LOA, balanceando as estratégias traçadas pelo governo e as reais possibilidades que vão se apresentando ao longo do exercício financeiro. Já a LOA é o instrumento que possibilita a realização das metas e prioridades estabelecidas na LDO, através da estimativa das receitas e fixação das despesas, assim sendo, como destaca Eghari et al:

A LDO ao identificar no PPA as ações que receberão prioridade no exercício seguinte torna-se o elo entre o PPA, que funciona como um plano de médio-prazo do governo, e a LOA, que é o instrumento que viabiliza a execução do plano de trabalho do exercício a que se refere. (EGHARI et al, 2014, p. 65)

O orçamento é o planejamento da ação continuada, das metas e diretrizes, para serem executadas geralmente de forma anual, para tanto o orçamento deve conter discriminadamente a forma de arrecadação, contendo a forma e os valores a serem arrecadados. Essa arrecadação em forma pecuniária deve ser usada para cobrirem os gastos das despesas públicas, dentro desse processo o orçamento é uma ação do Poder Executivo regularmente no exercício financeiro (PALUDO, 2003).

3 PARTICIPAÇÃO POPULAR NA GESTÃO PÚBLICA

A participação popular na gestão pública foi consagrada com a promulgação da Constituição de 1988, expressando entre um de seus princípios como forma de democracia, o direito e a dignidade da pessoa humana em participar ativamente no processo de formulação, implementação e controle das políticas públicas.

A participação popular prevista na Constituição Federal de 1988 é um princípio inerente à democracia, garantindo aos indivíduos, grupos e associações, o direito não apenas à representação política, mas também à informação e à defesa de seus interesses. Possibilita-lhes, ainda, a atuação e a efetiva interferência na gestão dos bens e serviços públicos (DALLARI, 1996).

A participação popular enquanto princípio constitucional ocorre quando o cidadão, sem interesse individual, tem como objetivo o interesse comum, buscando por vias administrativas seus direitos como cidadão, na forma de participação popular, decidindo junto com a administração as prioridades locais e fiscalizando a aplicação dos recursos públicos.

Para Weverson Viegas:

O campo mais propício para a efetiva participação popular é a gestão municipal. Todavia poucos são os municípios que desenvolvem a participação no sentido da radicalidade democrática, exercida concretamente através da participação popular na administração pública. A participação popular é um instrumento para o aprofundamento da democracia que, a partir da descentralização, faz com que haja maior dinâmica na participação, principalmente no âmbito local. (VIEGAS, 2003)

Nos últimos tempos a sociedade tem ganhado novos espaços e instrumentos participativos na gestão pública, como nos Conselhos de políticas públicas de saúde e assistência social, orçamento participativo, conferências temáticas e planos diretores, e segundo Dagnino (2002) estes novos canais foram criados para que haja uma maior relação entre a sociedade civil e a esfera pública.

A Lei Complementar nº 101/2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu parágrafo único do art. 48, também assegura a participação popular nas decisões e elaboração orçamento público municipal, trazendo mais transparência de como, quando e onde os recursos públicos serão aplicados.

Diante do exposto fica evidenciado que a participação popular nas decisões, formulação, acompanhamento e execução das políticas públicas são de suma importância para a ampliação da democracia garantida pela Constituição Federal. E é através dessa participação

que a sociedade poderá intervir na deliberação dos recursos públicos em seu benefício, formulando assim um ambiente de mudanças no modo de agir do governo.

4 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

O orçamento participativo é um mecanismo de gestão participativa que permite a sociedade influenciar sobre o destino de parcela dos recursos públicos, e teve seu início com a promulgação da Constituição de 1988, onde trouxe diversos instrumentos legais que asseguram a participação popular na gestão pública municipal, como prescreve no artigo 29º, incisos XII e XIII, que os entes devem adotar como preceitos, “cooperação das associações representativas no planejamento municipal”, bem como a “iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos cinco por cento do eleitorado” (BRASIL, 1988).

O orçamento participativo surgiu com intuito de trazer mais transparência para a gestão dos recursos públicos e democratizar as decisões, haja vista que por meio deste mecanismo os cidadãos ajudam a definir como serão realizados os gastos com o dinheiro público durante o ano seguinte. Assim sendo, o orçamento participativo é considerado um instrumento “governamental de democracia participativa”, o qual possibilita que a sociedade civil interfira de forma direta na “gestão financeira, orçamentária e contábil das entidades públicas” (COSTA, 2010).

De acordo com Avritzer (2005, p. 201), “O orçamento participativo é uma política participativa em nível local que responde as demandas dos setores desfavorecidos por uma distribuição mais justa dos bens públicos nas cidades brasileiras”.

Assim sendo o orçamento participativo surgiu como forma de democracia participativa, possibilitando a intervenção dos cidadãos nas decisões do governo local.

4.1 Orçamento participativo no Brasil

No Brasil o orçamento participativo foi consagrado em meados do ano de 1989, na cidade de Porto Alegre, no Rio Grande do Sul, na gestão do Prefeito Olívio Dutra, e sua experiência de democracia ganhou projeção nacional e internacional.

Diante do sucesso do orçamento participativo de Porto Alegre, idealizado pelo Partido dos Trabalhadores, muitos municípios optaram e ainda optam por sua implementação (ANANIAS, 2005).

De acordo com Pires:

Além de Porto Alegre, muitas outras cidades adotariam o Orçamento Participativo, embora com objetivos e metodologias bastante distintos entre si. Entre estas cidades encontram-se: Cosmópolis, São Bernardo do Campo, Diadema, Santo André, Jaboticabal, Santos, Piracicaba, São José dos Campos e Santa Bárbara d'Oeste (em São Paulo); Belo Horizonte, Ipatinga, Betim, Timóteo e João Monlevade (em Minas Gerais); Florianópolis, Blumenau, Joinville, Palmeira e Gravataí (em Santa Catarina); Londrina, no Paraná; Vitória e Vila Velha (no Espírito Santo); Rio Branco, no Acre, Recife em Pernambuco e Brasília. Na Bahia, destacam-se Salvador, Lauro de Freitas e Vitória da Conquista. (PIRES, 2001, p. 78)

A partir da experiência do município de Porto Alegre/RS há mais de 25 anos, o orçamento participativo virou modelo de política de participação popular no Brasil, e sua implementação passou a ser fortemente estimulada em muitos outros municípios.

5 IMPORTÂNCIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NA GESTÃO MUNICIPAL

O orçamento participativo tem um importante papel na gestão pública municipal, constituindo-se como um instrumento de democracia da participação popular na elaboração da peça orçamentária, pois permite que o cidadão debata e defina os destinos de uma cidade, escolhendo as prioridades de investimentos em obras e serviços nas diversas áreas como educação, saúde, transporte e outros, a serem realizados a cada ano.

No contexto do orçamento participativo, Paludo destaca:

Essa técnica orçamentária é um processo que estimula o exercício da cidadania, o compromisso da sociedade com o bem público, gerando corresponsabilização entre o Governo e a sociedade sobre a gestão dos recursos públicos. O principal benefício do Orçamento Participativo é a democratização da relação Estado-Sociedade, com fortalecimento da democracia. O cidadão deixa de ser um simples coadjuvante para ser protagonista ativo da gestão pública. (PALUDO, 2002, p. 28)

“A participação é vista como um elemento que gera eficiência, na medida em que através dela se orienta o uso dos recursos públicos de forma adaptada às necessidades e anseios da população; gera transparência da máquina pública, oportunizando o controle social do uso do dinheiro público” (ROVER, 2003, p. 292).

Logo nota-se que o exercício de cidadania através do orçamento participativo é um método eficaz onde há um aumento da democratização Estado-Sociedade, e através também da participação popular o governo se torna mais eficaz na execução e elaboração de seu orçamento, devido à sociedade conhecer mais de perto suas necessidades e anseios.

6 DESAFIOS NA IMPLEMENTAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

A implementação do orçamento participativo é uma iniciativa por parte do executivo ou legislativo, seguido de um apoio por parte da população, com objetivo da administração se tornar mais transparente e democrática na execução de suas tarefas.

Muitos são os desafios na implementação do orçamento participativo, pois a elaboração do orçamento público exige certo conhecimento técnico quanto aos cálculos contábeis, leis que amparam sua elaboração, dentre outras, e para isso os autores envolvidos precisam ser capacitados ao processo do orçamento participativo, como destaca Pires:

Preparação dos agentes: tanto os membros do governo, como os funcionários públicos e as lideranças populares precisarão receber capacitação para participar das diversas fases de confecção do orçamento. Isso implica organizar cursos, seminários, debates para homogeneizar a linguagem, pactuar procedimento, concatenar tarefas, etc. (PIRES, 2001, p. 103)

Outro elemento importante para o sucesso do orçamento participativo em um município é o envolvimento e o compromisso governamental, tanto na implementação quanto na sustentação do projeto, incluindo os recursos financeiros destinados, sejam eles materiais ou humanos. Uma vez que, se não há vontade e comprometimento político disposto a destinar um bom percentual dos fundos do município para a decisão popular através do OP, a sociedade civil pode se sentir desmotivada a participar, uma vez que seu engajamento trará poucos ganhos efetivos aos cidadãos (LÜCHMANN, 2002; BORBA E LÜCHMANN, 2012).

Conforme Pires (2001), a alocação de recursos na elaboração do processo do orçamento participativo em cidades de médio porte envolve a contratação de pessoal, disseminação de informação, aquisição de material gráfico e de informática. A disponibilidade de recursos para esse fim é um condicionante para o processo e seus resultados.

Muito se fala da participação popular na gestão municipal e na elaboração de políticas públicas como o orçamento participativo, mas atualmente as pessoas estão cada vez mais descrentes e desmotivadas a participar de movimentos populares de decisões, e o governo a partir do momento que decidiu implementar o orçamento participativo se depara com dificuldades em convocar a população para participar das reuniões e assembleias.

Uma pesquisa realizada pelo Fórum Nacional de Participação Popular (FNPP), afirma que em 37% dos municípios pesquisados apontaram a falta de participação da

população como uns dos maiores problemas enfrentados para a implementação do orçamento participativo (TAVARES, 2003).

De acordo com Pires (2001), existem obstáculos que envolvem a implementação do orçamento participativo, tais como falsas expectativas, desinteresse da comunidade, relação tradicional entre executivo e legislativo, descontinuidade, democracia representativa contra a democracia deliberativa, estruturação dos mecanismos de participação, falta de recursos para investir, divisão do poder e o conflito que ocorre entre centro e periferia.

Quando se fala na implementação de um orçamento participativo, há um receio por parte dos gestores devido ao fato das cobranças na execução das propostas realizadas pela população ao longo de sua gestão.

Com o orçamento participativo implantado, o gestor trabalhará com um nível de demandas e cobranças maior que o normal, a sociedade participativa fiscalizará mais de perto e tende a exigir uma prestação de conta mais detalhada, tendem a reivindicar e exigir mais do executivo, devido ao nível de conhecimento que adquirirão ao participarem dos processos de elaboração do orçamento (ANANIAS, 2005).

A implementação do orçamento participativo traz aos gestores desafios que os mesmos deverão encarar de forma construtiva, para que os resultados no desenvolvimento de sua implementação e suas formas de metodologias sejam eficazes.

7 METODOLOGIAS DE IMPLEMENTAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

No que tange a aplicação de sua metodologia, há autores que defendam as diversas formas de sua implementação, como destaca Pires:

A elaboração do orçamento com a participação popular pode se basear nas mais diversas metodologias. Não existe um modelo que sirva a todas as realidades. Além disso, uma mesma prefeitura pode adotar diferentes metodologias ao longo do tempo, variando de ano a ano, conforme o aprendizado e as conveniências. (PIRES, 2001, p. 87)

Não existe um padrão de processo para implementação do orçamento participativo, seus processos devem moldar a realidade de cada município. Avritzer (2003) destaca a importância do Desenho Institucional como condição necessária para o sucesso do orçamento participativo, ou seja, o desenho institucional deve se adequar as características da cidade.

Realizada a análise e diagnóstico da situação local há algumas etapas que o governo deve seguir para que haja uma efetiva implementação do orçamento participativo: primeiramente deve haver um planejamento e capacitação dos servidores e lideranças ligados à implantação do projeto do orçamento participativo, orientando e auxiliando-os através de cursos e seminários; com os envolvidos devidamente orientados e capacitados, inicia-se a fase de incentivo e mobilização da sociedade em participar das discussões dos projetos e metas que serão atribuídos ao orçamento público, conforme as necessidades de cada região do município. Em cada região realizam-se plenárias temáticas a fim de discutirem os interesses da comunidade relacionados às áreas de saúde, educação, transporte, infraestrutura urbana, dentre outros; as demandas são acionadas e adequadas à realidade orçamentária e financeira do município e discutidas mediante um processo de negociação e enviadas ao Poder Executivo para serem incorporadas a lei do plano plurianual e leis orçamentárias, e por fim enviadas ao Poder Legislativo para apreciação e aprovação final (PIRES, 2001).

Diante das metodologias citadas, o gestor deve buscar utilizar as que mais se adequem a realidade e características de seu município, realizando uma análise antecipada de suas condições para que a implementação do orçamento participativo seja realizada de acordo com as mais adequadas metodologias.

8 CASO DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE

Foram utilizados para embasamento deste trabalho estudos que investigaram a implementação do orçamento participativo de Porto Alegre, reconhecido como o município pioneiro no assunto. A cidade utiliza há mais de 25 anos a participação popular na elaboração do orçamento, e isso resultou no livro “Orçamento Participativo de Porto Alegre 25 Anos”.

8.1 Histórico de participação popular

A participação popular no município de Porto Alegre iniciou-se com movimentos populares com a criação de associações locais e a constituição da FRACAB, Federação Rio-Grandense de Associações Comunitárias e Amigos de bairro, em meados da década de 50.

Com o surgimento da União das Associações de Moradores de Porto Alegre (Uampa) no ano de 1983, iniciaram-se as reivindicações da sociedade em participar diretamente nas decisões do orçamento do município, e no ano de 1989 o governo municipal no mandato do então prefeito Olívio Dutra iniciou as discussões acerca o orçamento participativo para o ano de 1990.

De acordo com Baierle (1992), em Porto Alegre já havia um histórico de participação popular em associativismo comunitário. Com a criação da União das Associações de Moradores de Porto Alegre houve uma ruptura com o modelo tradicional da relação com o Estado para idealizar propostas de políticas públicas. Tais experiências são a origem do orçamento participativo na cidade.

8.2 O desenvolvimento do orçamento participativo

O início e desenvolvimento do orçamento participativo no município se iniciaram no ano de 1989, como destaca Fonseca:

Através de debates com as lideranças comunitárias, ficou definido que o OP seria dividido em regiões, em 1989, Porto Alegre tinha 1,2 milhão de habitantes. O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano dividia a cidade em quatro zonas comunitárias. Em cada uma delas, sem participação ativa da população, era eleito, por meio das associações de moradores, um conselheiro. Os quatro conselheiros formavam um conselho comunitário, que, por sua vez escolhia um presidente. Para o primeiro ciclo de assembleias, a Administração Popular estabeleceu cinco macrorregiões de representação

política e geográfica. Os comunitários, no entanto, pressionam e conseguem ampliar a divisão da cidade para 16 regiões. (FONSECA, 2005, p. 82)

O desenvolvimento do orçamento participativo no município foi construído aos poucos através de criação de Fóruns como o Fórum Regional do Orçamento Participativo, onde foram estabelecidas as primeiras temáticas em meados do ano de 1994.

Com a participação da comunidade e discutido nos Fóruns do OP, em 1997, foi elaborado o Plano Plurianual. Em 1999, os participantes do OP passam a ter seu conselho, com a criação do Conselho do Orçamento Participativo (CAMPOS E SILVEIRA, 2015).

O município firmou compromisso de manter o OP e atualmente as secretarias municipais e autarquias acompanham as reuniões, prestando esclarecimentos sobre os critérios que norteiam o processo e a viabilidade das demandas. Os Fóruns de Delegados são responsáveis pela definição, por ordem de importância, das obras e serviços que serão discutidas no período de maio a julho e pela análise e aprovação do Plano de Investimentos e Serviços da sua região ou temática. As Assembleias Regionais e Temáticas se realizam de abril a maio, onde a população elege as prioridades para o município, seus conselheiros, definem o número de delegados da cidade para os seus respectivos fóruns e grupo de discussões temáticas, como se pode observar nas informações do site oficial da Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

8.3 Desafios e dificuldades enfrentadas

O governo enfrentou alguns desafios no início da execução do orçamento participativo e muito pouco do plano de obras definido na rodada de 1989 foi realizado, provocando assim grande decepção no movimento comunitário, como afirma Arno Augustin, secretário da Fazenda na gestão de Tarso Genro “o insucesso na execução do plano de obras deveu-se a uma série de desencontros interno da Administração, em especial a certo receio de enfrentar a população representada pelo Orçamento Participativo” (Horn, 1994, p.53). O ex-secretário aponta ainda a “inexperiência na administração pública”, e o resultado foi o estabelecimento de objetivos muito além da capacidade financeira e operacional da prefeitura.

No início de 1990, o processo de “orçamentação” enfrentou crise de descrédito, devido às prioridades definidas nas assembleias do ano anterior não terem sido realizadas.

Segundo Santos e Maciel (2007), nas primeiras plenárias do bairro, houve grande participação popular e elevado número de demandas. O OP de Porto Alegre, contudo,

começou a surtir efeitos basicamente em 1991. Essa demora foi devida à falta de recursos, que foi suprida por verbas advindas de uma reforma tributária.

8.4 Novas estratégias

Diante dos desafios enfrentados, o governo tem necessidade de rever os erros e acertos durante a execução do orçamento participativo buscando melhorias que visam satisfazer as necessidades da população, e uma das estratégias utilizadas no município de Porto Alegre foi o aprimoramento da metodologia ao longo dos anos, onde foram eleitos novos critérios na definição e distribuição dos recursos,

Segundo Campos e Silveira (2015) em 1992 cai a centralização. Os recursos são distribuídos por setor de atividade – saúde, transporte, saneamento básico, pavimentação e outros. Os critérios também mudam. Dos cinco anteriores, dois são abandonados – mobilização popular e importância da região para a organização da cidade. Um é introduzido: prioridade da região. Ficam quatro critérios: carência de serviços ou infraestrutura urbana da região, população em área de carência máxima de serviços ou infraestrutura da região, população total da região e prioridades da região. A metodologia é aprimorada. Para que seja feito um reparte justo de verbas, são atribuídos uma nota e um peso a cada um dos quatro critérios.

8.5 Envolvimento e participação da população

O orçamento participativo ganhou credibilidade no município a partir do ano de 1991, onde houve um crescimento da participação popular nas assembleias, devido ao cumprimento pelo governo das metas e demandas contidas no orçamento. Este crescimento é resultado do reconhecimento construído ao longo da trajetória do OP, como demonstrado na tabela 1:

O PÚBLICO NO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Presença total nas assembleias regionais e temáticas do OP em Porto Alegre entre 1989 e 2014

Ano	Participantes	Evolução no período
1989	720	-
1990	628	-12,70%
1991	3.086	391,40%
1992	6.128	99,87%
1993	6.975	13,08%
1994	8.011	14,85%
1995	8.496	6,05%
1996	7.653	-9,92%
1997	11.078	44,75%
1998	11.790	6,43%
1999	14.776	25,33%
2000	14.377	-2,70%
2001	16.612	15,55%
2002	17.397	4,73%
2003	14.857	-14,60%
2004	13.284	-10,59%
2005	14.376	8,22%
2006	11.579	-19,46%
2007	14.336	23,81%
2008	14.550	1,49%
2009	15.151	4,13%
2010	14.398	-4,97%
2011	15.064	4,63%
2012	16.421	9,01%
2013	16.497	0,46%
2014	17.582	6,57%

Tabela 1 - O público no Orçamento Participativo
Secretaria Municipal de Planejamento Estratégico e Orçamento/Prefeitura de Porto Alegre
*Fonte: Coordenação das Relações com a Comunidade/Prefeitura de Porto Alegre

No livro “Orçamento Participativo de Porto Alegre 25 Anos”, encontra-se relatos de pessoas comprometidas com as causas populares e que participaram da implementação do OP desde seu surgimento, como é o caso da Sra. Geny Pinto Machado, que foi conselheira da Região Extremo Sul por quatro mandatos, delegada da região e do Plano Diretor da Região de Planejamento. Com orgulho Geny diz: “*Em 25 anos de OP tive duas faltas*” e de todas as demandas criadas pelo OP, para ela a Escola Pedro Américo é seu maior orgulho: “*A escola é o meu maior orgulho. Gosto de ver as crianças aprendendo*”.

Júlio de Castilhos Eduíno de Matos, um dos participantes pioneiros, que se integrou ao processo de formação do OP quando o prefeito Olívio Dutra iniciou as visitas aos bairros e comunidades do município, foi eleito suplente de um dos representantes e relata como foi surgindo a credibilidade do OP: *“Ainda não tinha dinheiro nenhum. Começamos a fazer reuniões semanais. No final de 1991, início de 1992, saíram as primeiras obras. Foi um boom. A população acreditou no OP. Houve uma enchente de pessoas nas reuniões.”* Para Eduíno o OP é a melhor ferramenta que há para inverter prioridades. *Antes só os bairros ricos recebiam obras, porque tinham conchavo com prefeitos e vereadores. Eles tinham toda estrutura, paga com o dinheiro do imposto de todos. Essa inversão cativou a população, que passou a participar.*

Sérgio Bueno do Amaral, ex-coordenador do OP, coordenador financeiro da ONG Solidariedade, participou da União das Associações dos Moradores de Porto Alegre, e juntamente com os demais participantes descobriram que podiam se integrar ao OP e participar das reuniões, levando seus projetos de melhorias e necessidades de sua região. Sérgio relata seu preconceito com o OP, *“Eu tinha certo preconceito com o OP. Não achava uma coisa muito verdadeira. Achava que havia manipulação”*. *“Vimos que não era tão ruim quanto alguns falavam, nem tão bom quanto outros diziam. Era algo possível de trabalhar. O OP estava começando na região”*.

Estes relatos demonstram o quanto a participação popular e seu engajamento são de suma importância e auxiliam no crescimento dos projetos do OP e movimentos sociais, onde quem ganha é o município e conseqüentemente a população que tem a oportunidade de apontar e demonstrar suas necessidades diárias.

8.6 Boas práticas e seus resultados

Como forma de aprimorar os trabalhos desenvolvidos no OP, a prefeitura de Porto Alegre buscou assessoria junto ao Banco Mundial (Bird), com intuito de levantar dados da metodologia utilizada e melhorar o relacionamento e qualidade nas relações entre o OP e o governo, e um dos apontamentos de melhoria apresentados pelo Banco Mundial foi em relação as demandas não atendidas dentro do prazo, como destaca Campo e Silveira (2015, p. 115) *“O relatório preparado pelo Banco Mundial, em 2008, comprova a queda na construção, dentro do prazo, de obras definidas pelo Orçamento Participativo.”* Essa assessoria fez com que o governo começasse a trabalhar de forma mais transparente em relação as obras não executadas, explicando os problemas ocorridos para cada região.

Destaca-se também como uma boa prática e incentivo a participação, a implementação do uso de novas tecnologias para ampliar e qualificar o processo do orçamento participativo.

Em 2013, por iniciativa da gestão do prefeito José Fortunati, foi dado um novo passo para incrementar o orçamento participativo por meio do uso de ferramentas de novas tecnologias. No dia 5 de julho daquele ano, na mesma data em que era lançada a rodada de Assembleias Regionais e Temáticas para 2013/2014, no Salão Nobre do Paço Municipal, o prefeito lançou a consulta eletrônica de prioridades do OP – ou seja, a votação em prioridades por meio da Internet (CAMPOS E SILVEIRA, 2015).

Com o passar dos anos e a vivência com o OP, viu-se a necessidade de qualificar a rede de participação democrática ligada diretamente ao processo de elaboração do orçamento, e após alguns anos de trabalho do grupo do Projeto URB-AL (projeto de cooperação entre as cidades da América Latina e da União) de Porto Alegre, diagnosticou-se as demandas de capacitação dos envolvidos no OP, onde se originou o CapacitaPOA com o objetivo de integrar instituições e atores sociais, capacitando a rede de participação democrática da cidade, através da aprendizagem de conteúdos e práticas que facilitem o olhar intersetorial sobre a realidade, e seu público-alvo são os Delegados do Orçamento Participativo que deliberam sobre o Plano de Investimento do Município no âmbito das regiões e temáticas do OP.

As autoridades municipais consideram importante que conselheiros e delegados estejam aptos a discutir o desenvolvimento futuro da cidade, a protagonizar ações que levam à evolução da área em que moram, tendo em vista os limites encontrados para a tomada de decisão (CAMPOS E SILVEIRA, 2015).

Muitas foram as iniciativas e boas práticas do governo ao longo dos anos, tornando o município de Porto Alegre modelo de gestão e referência nacional e internacional de orçamento participativo, devido as obras aprovadas nas assembleias que transformaram o cotidiano do município, citamos aqui algumas obras contidas no livro “Orçamento Participativo de Porto Alegre 25 Anos”, são elas:

- **Condomínio Santa Terezinha:** O Condomínio Santa Terezinha, na Vila dos Papeleiros, proporciona moradia digna para 213 famílias. Na área, também foram construídos 11 espaços comerciais, creche e sede para associações de moradores. As casas térreas e sobrados têm até três quartos, com área entre 42 e 44 metros quadrados. Duas casas são para pessoas portadoras de deficiência.

- **Conduto Álvaro Chaves:** O Conduto Álvaro Chaves é a maior obra de drenagem de Porto Alegre e previne inundações em pontos críticos da cidade, como a Avenida Goethe e nove bairros. Cerca de 120 mil pessoas são diretamente beneficiadas com a construção. No total, foram implantados 15 mil metros de redes pluviais em 35 ruas.
- **Unidade de Saúde da Família Cohab Cavallhada:** Demanda inscrita no orçamento participativo em 2008, posteriormente resgatada no Plano de Investimentos de 2011, a Unidade de Saúde da Família Cohab Cavallhada foi inaugurada em dezembro de 2013. O posto modelo tem infraestrutura para o atendimento primário com três equipes de Saúde da Família e duas equipes de Saúde Bucal. A unidade tem 517,3 metros quadrados, cinco consultórios médicos e dois odontológicos, sala de vacinas, de curativos, de estabilização, de acolhimento, de grupos de prevenção, dos agentes de saúde e dispensário para retirada de medicamentos. Cada equipe de Estratégia de Saúde da Família é composta por médicos, enfermeiros, auxiliar ou técnico de enfermagem e até 12 comunitários de saúde. Cada equipe de saúde bucal é composta por cirurgião-dentista e um auxiliar técnico.

Para Andrioli (2004) a experiência do OP de Porto Alegre permitiu a superação dos preconceitos relacionados à introdução e combinação de formas de participação direta com a democracia representativa.

O exemplo de Porto Alegre fez com que outros municípios brasileiros e até de outros países da América Latina adotassem o orçamento participativo como instrumentos de democracia.

9 METODOLOGIA DE PESQUISA

Para alcance dos objetivos propostos a metodologia aplicada utilizou-se da pesquisa bibliográfica com uma abordagem qualitativa, através de consultas realizadas em livros, artigos, leis e sites da internet, que serviram de embasamento para os objetivos deste estudo.

“A pesquisa bibliográfica é feita a partir do levantamento de referências teóricas já analisadas, e publicadas por meios escritos e eletrônicos, como livros, artigos científicos, páginas de web sites” (FONSECA, 2002, p. 32).

Para análise e coleta de dados, o presente estudo também utilizou uma pesquisa exploratória, através de uma amostra pequena e não representativa. O autor Gil afirma:

As pesquisas exploratórias têm como principal finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, tendo em vista, a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores. [...] envolvem levantamento bibliográfico e documental, entrevistas não padronizadas e estudos de caso. (GIL, 1999, p.43)

Com intuito de investigar o interesse e conhecimento da população acerca do tema abordado, realizou-se uma entrevista através de uma enquete eletrônica composta por cinco questões fechadas, numa amostra de 32 pessoas escolhidas aleatoriamente, residentes dos municípios de Aguaf (SP), Andradas (MG), Pouso Alegre (MG), Cambuí (MG), Franca (SP), Monte Belo (MG), Paraisópolis (MG), São Bento do Sapucaí (SP), São José dos Campos (SP) e Taubaté (SP), com faixa etária de 24 a 53 anos, possuindo escolaridade variando desde Ensino Médio Completo ao Superior Completo.

Para análise dos dados foi realizado um estudo da experiência do município de Porto Alegre, utilizando informações contidas no livro “Orçamento Participativo de Porto Alegre 25 Anos”.

10 CONHECIMENTOS DA POPULAÇÃO ACERCA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Buscando conhecer o entendimento da população em relação ao orçamento participativo, foi realizada uma pesquisa eletrônica, aplicado um questionário com questões fechadas, com pessoas aleatórias de diferentes municípios e perfis, com objetivo de verificar o interesse da população acerca do assunto abordado.

10.1 Perfis dos participantes

Os dados colhidos na pesquisa, realizada no mês de julho de 2018, contou com um público de 32 pessoas constituídas por homens e mulheres, na faixa etária compreendida entre 24 a 53 anos (Gráfico 1).

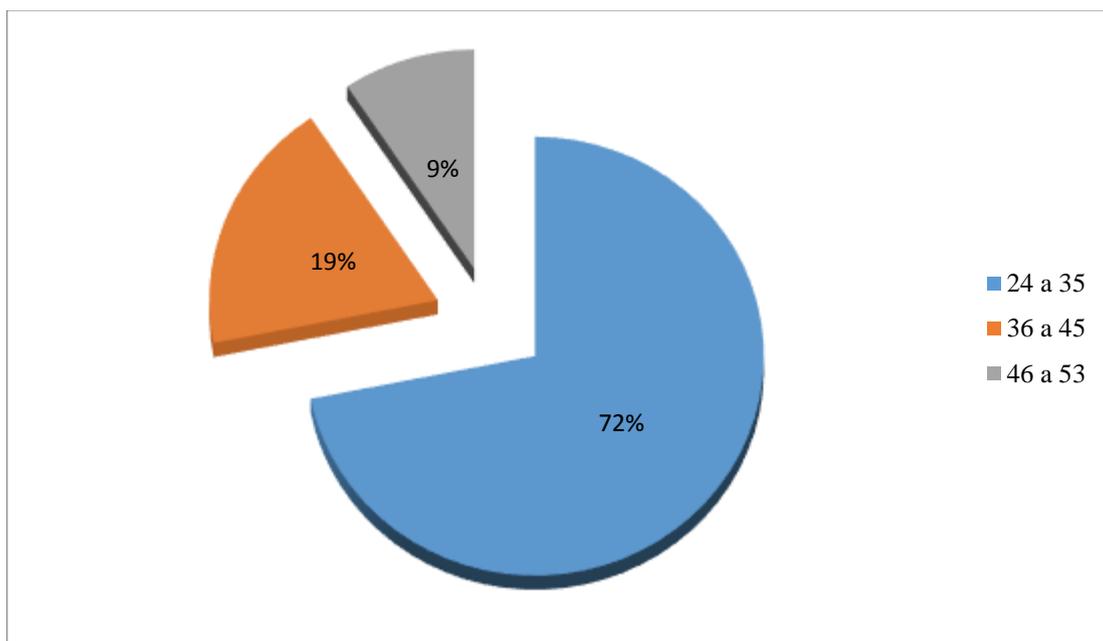


Gráfico 1 – Faixa Etária dos participantes da pesquisa
Fonte: Pesquisa e elaboração próprias

Em relação à residência dos participantes, buscou-se por pessoas de municípios distintos com objetivo de conhecer a realidade política de cada um. O público participante reside nos estados de São Paulo e Minas Gerais, nos seguintes municípios conforme Gráfico 2.

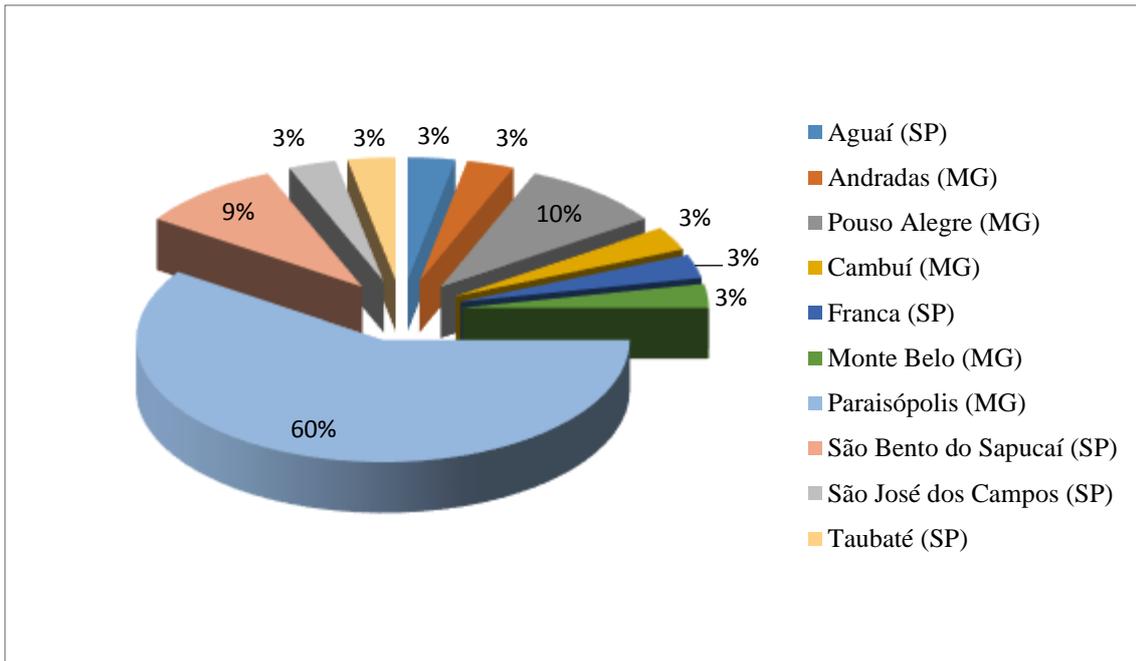


Gráfico 2 – Municípios do público participante da pesquisa
Fonte: Pesquisa e elaboração própria

Quanto à escolaridade, 63% declararam possuir ensino superior completo, contra 19% ensino médio completo. Outras escolaridades declaradas são definidas no Gráfico 3.

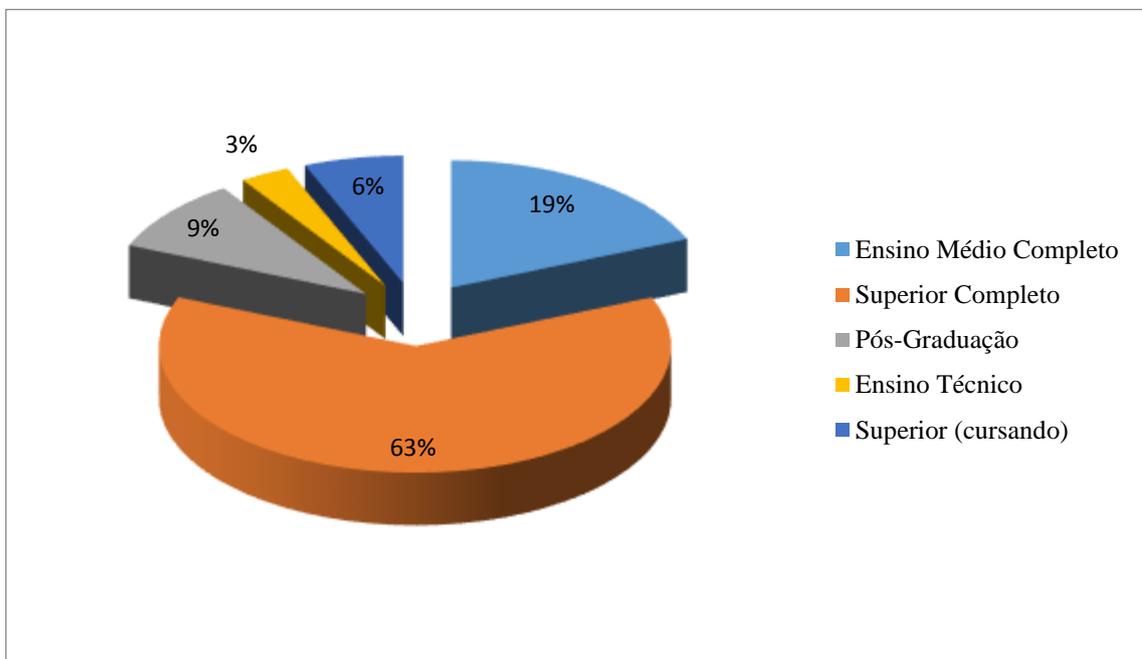


Gráfico 3 – Grau Escolaridade dos participantes da pesquisa
Fonte: Pesquisa e elaboração própria

10.2 O conhecimento e interesse popular sobre o orçamento participativo

Visto que o tema abordado ainda não seja conhecido por muitos, foram realizadas perguntas objetivas acerca do interesse e conhecimento da população em participar mais efetivamente das decisões políticas de seu município. Foram realizados os seguintes questionamentos abaixo:

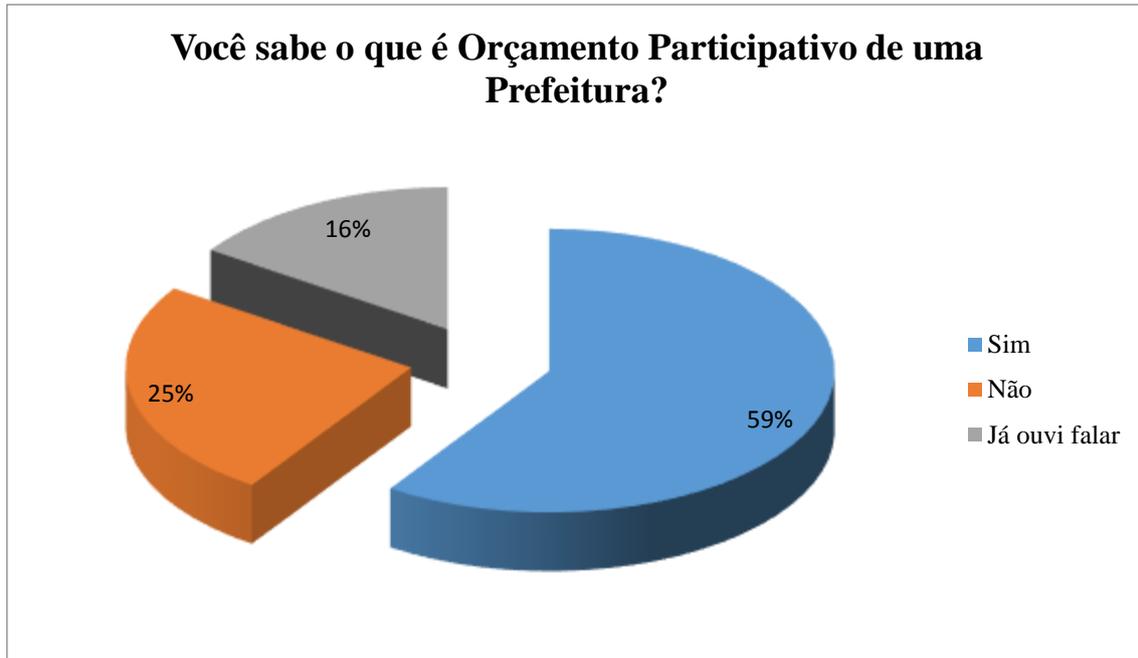


Gráfico 4 – Conhecimento sobre Orçamento Participativo
Fonte: Pesquisa e elaboração própria

Dos relatos, 59% dos participantes obtêm conhecimento sobre o que é um orçamento participativo de uma prefeitura. Ao longo dos anos como nota-se o ocorrido no município de Porto Alegre/RS que houve um aumento da participação popular na administração pública, devido à credibilidade que o projeto do orçamento participativo foi ganhando no município ao longo dos anos.

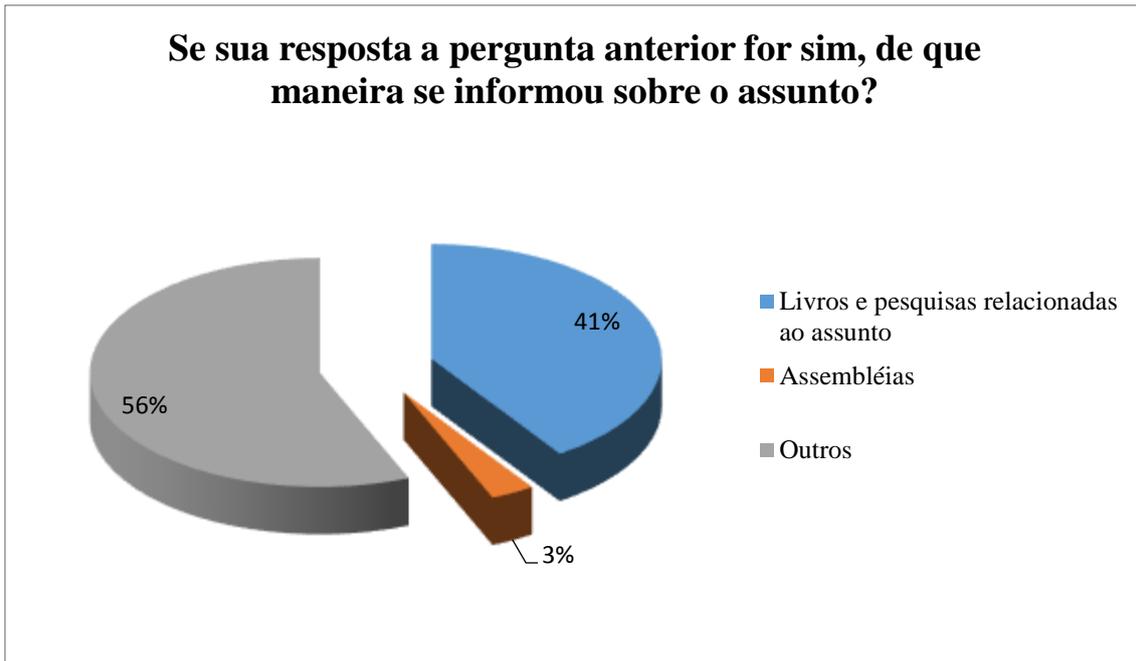


Gráfico 5 – Informações sobre Orçamento Participativo
Fonte: Pesquisa e elaboração própria

Quanto aos meios que obtiveram o conhecimento acerca do assunto, 41% dos participantes afirmaram ser através de livros e pesquisas, 3% através de assembleias e 56% por outros meios.

Os municípios que utilizam o orçamento participativo realizam assembleias para divulgação e discussão das metas e projeto do orçamento público, e a população interessada são chamadas a participar, e após a consagração do orçamento participativo no município de Porto Alegre/RS, muitas foram às pesquisas e livros lançados relacionados ao tema, confirmando a existência dos meios de conhecimentos relatados pelos participantes.



Gráfico 6 – Municípios que aderem ao Orçamento Participativo
Fonte: Pesquisa e elaboração própria

De acordo com Viegas (2002) o campo mais propício para a efetiva participação popular é a gestão municipal. Todavia poucos são os municípios que desenvolvem a participação no sentido da radicalidade democrática, exercida concretamente através da participação popular na administração pública. Essas afirmativas podem ser constadas através dos dados obtidos, onde 69% dos participantes residem em municípios que não aderem ao orçamento participativo.

Essa falta de interesse do gestor municipal na implementação do orçamento participativo pode ser decorrente aos obstáculos e desafios que o mesmo terá em seu governo, como destaca Pires (2001) que existem alguns obstáculos como falsas expectativas gerando o desinteresse da comunidade, falta de recursos para investimentos, dentre outros.

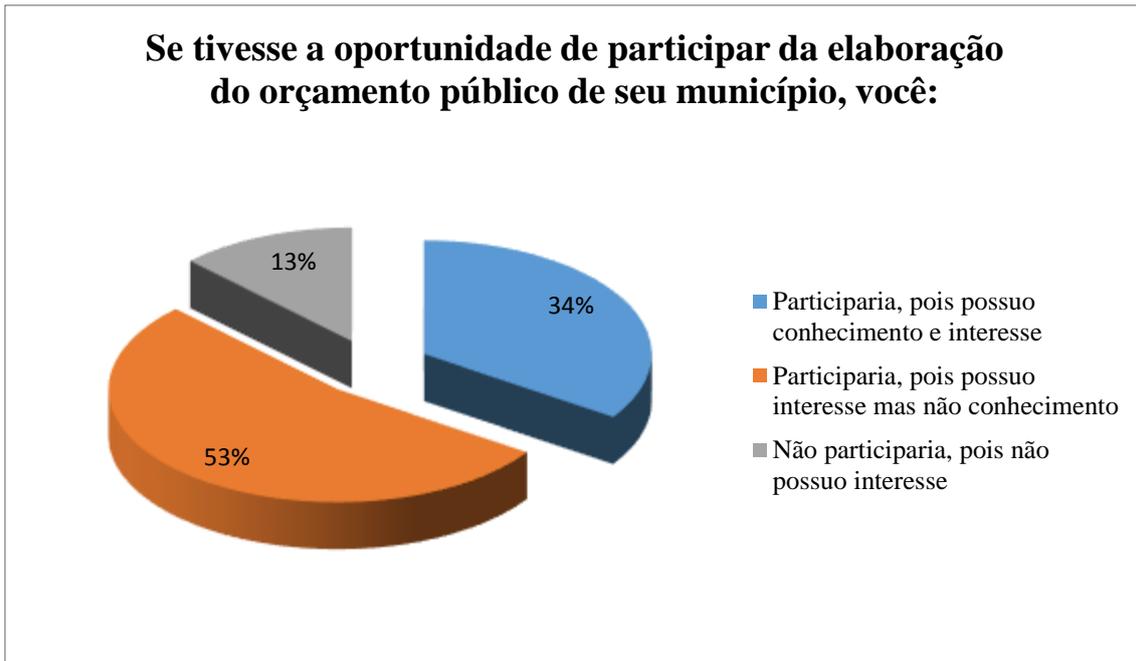


Gráfico 7 – Interesse da população em participar do Orçamento Público
 Fonte: Pesquisa e elaboração própria

No que tange o interesse da população em participar da elaboração de um orçamento público, 53% dos participantes afirmam ter interesse em participar, mesmo não obtendo conhecimento da metodologia aplicada na elaboração de um orçamento público, e 34% obtém interesse e possuem conhecimentos acerca do assunto. Os dados obtidos fogem aos resultados da pesquisa realizada pelo FNPP, onde 37% dos municípios pesquisados apontaram a falta de participação da população como um dos maiores problemas enfrentados para a implementação do orçamento participativo.

A participação popular na gestão pública foi consagrada pela Constituição de 1988 e desde então muitos estão em busca de seus efetivos direitos como podemos verificar com os dados obtidos. Rover (2003) afirma que a participação popular na elaboração do orçamento público gera eficiência e orienta o uso dos recursos públicos de forma mais adaptada às necessidades locais.

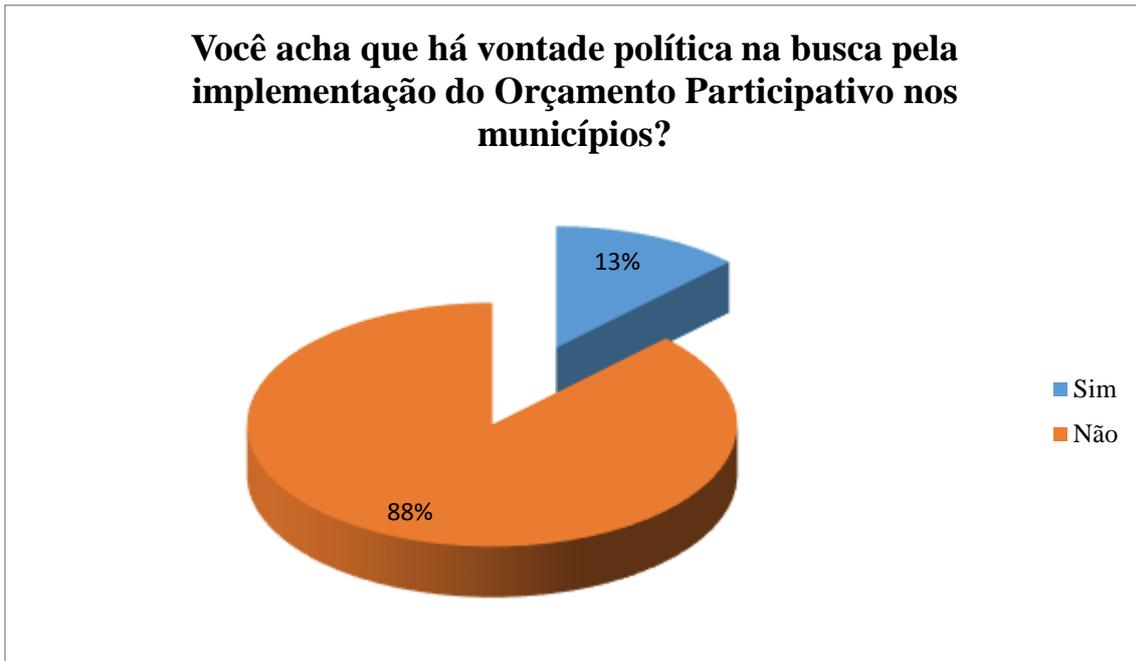


Gráfico 8 – Vontade política na implementação do Orçamento Participativo
Fonte: Pesquisa e elaboração própria

Relacionado à vontade política em implementar o orçamento participativo, 88% dos participantes relatam achar que não há por parte dos gestores essa iniciativa e interesse, elemento apontado como um dos desafios para o sucesso do orçamento participativo, tanto em sua implementação quanto na sustentação do projeto.

Um dos fatores da falta de vontade e interesse do governo pelo orçamento participativo pode ser pelo fato que o mesmo terá uma demanda maior e não terá muita facilidade para manipular, iludir e ter a população como massa de manobra, como afirma Ananias (2005).

11 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho pesquisou a teoria e o conceito da importância do orçamento participativo nos municípios, analisou os desafios na implementação de um orçamento participativo, além de discorrer sobre diversas metodologias para sua implementação.

Os dados obtidos por meio da pesquisa bibliográfica da experiência do município de Porto Alegre/RS, bem como todo o referencial teórico utilizado nessa pesquisa, permitiram constatar que apesar do OP ser nacional e internacionalmente considerado bem sucedido e ser um método de fortalecimento da democracia local, sua implementação não se apresenta como uma tarefa fácil de ser executada, e exige um planejamento antecipado com uma análise relacionada à realidade do município quanto às receitas realizadas, devido às despesas que o início de uma implementação de OP traz para os cofres públicos.

Atendendo aos objetivos deste trabalho, foi possível constatar que os desafios dos municípios que aderem o orçamento participativo consistem na falta de planejamento inicial no processo de implementação, a falta de conhecimento da população com relação à metodologia de elaboração do orçamento que foi evidenciada na coleta de dados, e a falta de recursos financeiros para o cumprimento das metas e projetos contidos no orçamento, e com relação às metodologias de implementação, essas devem ser de acordo com a realidade de cada município, e adequadas com o tempo conforme os aprendizados e dificuldades enfrentadas.

Com base nessas constatações, pode-se orientar os gestores interessados em implementar o orçamento participativo em sua gestão, que visem um planejamento antecipado de suas atividades e uma análise contábil e financeira do município. Sugere-se também a realização de fóruns temáticos para levar mais conhecimento à população, realização de parcerias em universidades com programações de palestras voltadas ao tema, inserção na grade de ensino das escolas municipais de uma disciplina voltada a Gestão Pública com objetivo de conscientizar e levar conhecimento as pessoas desde cedo.

Constatou-se, na coleta de dados, que a maioria dos respondentes sabe o que é um orçamento participativo e obteve conhecimento através de livros e pesquisas relacionadas ao tema, ficou evidenciado que a maioria possui interesse em participar de um processo de elaboração da LOA mesmo alguns não possuindo conhecimento acerca da metodologia de elaboração da mesma, fato importante, pois o OP não se constrói sem o apoio, envolvimento e participação da população. Foi observado também que a grande maioria conclui que os

gestores públicos não demonstram interesse em utilizar este método de democracia participativa.

O enfoque desta pesquisa serviu para demonstrar aos gestores e futuros gestores a importância do orçamento participativo nas decisões políticas. Considerando que o orçamento participativo traz para o município mais clareza e transparência na execução de seus projetos, os gestores deverão saber que podem enfrentar diversos desafios no decorrer de sua implementação, pois a expansão do orçamento participativo depende em primeiro lugar da vontade política e empenho dos envolvidos em mobilizar toda a sociedade neste projeto. Essa pesquisa contribui para antever os desafios e incentivar os gestores na implementação do orçamento participativo, demonstrando sua importância e valia para a administração pública.

Conclui-se que apesar de existir inúmeros desafios, a implementação do OP traz benefícios à população e à gestão pública, na medida em que, as atividades se tornam mais transparentes com participação da população, por isso, o OP deve ser considerado como um processo de gestão eficiente, quando sua implementação é planejada. Observando a experiência do município de Porto Alegre, conclui-se também, que o sucesso do orçamento participativo se obtém com o tempo, pois a participação pública aumenta conforme os resultados e metas do OP são atingidos, e os municípios se interessam em compreender e participar cada vez mais de perto das audiências públicas de elaboração do orçamento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANTES, Luiz Antônio; FERREIRA, Marco Aurélio Marques. **Gestão Tributária**. Florianópolis: UAB Capes 2010.

ANANIAS, P. **Orçamento Participativo: por que o implementamos em Belo Horizonte?** In: AZEVEDO, S.; FERNANDES, R. B. (Orgs). **Orçamento Participativo: construindo a democracia**. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

ANDRIOLI, Antônio Inácio. **Orçamento Participativo de Porto Alegre: um exemplo para a Alemanha?** Revista Espaço Acadêmico n°. 43, ano IV, dezembro de 2004.

AVRITZER, L. **O Orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico**. São Paulo: Cortez, 2005.

BAIERLE, S. **A explosão da experiência. Emergência de um novo princípio éticopolítico nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000.

BRASIL. Lei Complementar n°. 101, de 4 de maio de 2000: Lei de Responsabilidade Fiscal. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 4 de maio de 2000.

BRASIL. Constituição, 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Alexandre de Moraes (Org.). São Paulo: Atlas, 2012.

CAMPOS, Poti Silveira. SILVEIRA, Nubia. **Orçamento Participativo de Porto Alegre: 25 Anos – Porto Alegre: Editora da Cidade/Gráfica Expresso: 2015**

CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino. **Metodologia científica: para uso dos estudantes universitários**. São Paulo: McGraw – Hill do Brasil, 1983.

COSTA, Danielle Martins Duarte. **Vinte anos de orçamento participativo: análise das experiências em municípios brasileiros**. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, v. 15, n. 56, São Paulo, 2010.

Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, E. (Org.) Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

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

EGHARI, I. et al. **Guia ação política e juventude: caminhos e desafios**. São Paulo: Aracati – Agência de Mobilização Social, 2014.

FONSECA, J. J. S. (2002). **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. Ed São Paulo: Atlas, 1999.

HORN, Carlos Henrique. **Porto Alegre: o desafio da mudança**. As políticas financeira, administrativa e de recursos humanos no governo Olívio Dutra, 1989-92. Porto Alegre: Ortiz, 1994.

LIMA, D. V. de; CASTRO, R.G. de **“Contabilidade Pública”**: integrando União, Estados e Municípios. 3 ed. São Paulo: Atlas: 2011.

LÜCHMANN, L. H. H., BORBA, J. (Orgs) **Orçamento participativo: análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina**. Fpolis: Insular, 2007.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1984.

PALUDO, A V. **Orçamento público e administração financeira e orçamentária e LRF**. 2 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

PALUDO, Augustinho Vicente. **Orçamento Público e Administração Financeira e Orçamentária e Lei de Responsabilidade Fiscal**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

PIRES, V. **Orçamento Participativo: o que é, para que serve, como se faz**. Barueri, São Paulo: Manole, 2001.

PREFEITURA MUNICIPAL. **Porto Alegre**: Disponível em:
<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/portal_pmpa_novo/>. Acesso em 8 junho 2018.

ROVER, Oscar. **O orçamento participativo de Chapecó e sua dimensão rural**. In AVRITZER, Leonardo e NAVARRO, Zander (org.). **A inovação democrática no Brasil: orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003. P. 292.

SANTOS, Rita de Cássia Leal Fonseca dos. **Orçamento Público**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2011.

SANTOS, E. V. MACIEL, F. B. **O Orçamento Participativo como elemento de democratização do espaço urbano**: análise da experiência de Porto Alegre. Universidade do Estado de Santa Catarina. Florianópolis, 2007.

SILVA, Lino Martins. **Contabilidade Governamental**: Um Enfoque Administrativo da Nova Contabilidade Pública. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

SLOMSKI, V. **Manual de Contabilidade pública**: um enfoque na contabilidade municipal. 2. Ed. São Paulo: Atlas, 2003.

TAVARES, Ana Claudia Chaves. **O OP em pequenos municípios rurais: contextos, condições de implementação e formatos de experiência**. In A inovação democrática no Brasil. O orçamento participativo. Editora Cortes. São Paulo, 2003.

VIEGAS, Weverson. **Cidadania e participação popular**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 8, n. 86, 27 set. 2003, Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/4199>. Acesso em: 31 mar. 2018.

WIKIPÉDIA, A ENCICLOPÉDIA LIVRE. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Orçamento_participativo>. Acesso em: 31 mar. 2018.

WILGES, Ilmo José. **Noções de Direito Financeiro**: O Orçamento Público. Porto Alegre: Sagra-Luzzatto, 1995.