

# O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO DEMOCRÁTICA: UM ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE DUAS ESTRADAS/PB

Denise Oliveira da Costa<sup>1</sup>, Caroline Helena Limeira Pimentel Perrusi<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Pós-Graduação em Gestão Pública do IFPB, Polo Araruna, denisycosta@hotmail.com

<sup>2</sup> Professora orientadora, caroline.perrusi@ifpb.edu.br

## Resumo

O orçamento participativo é um mecanismo que contribui para a construção de uma gestão democrática com a participação dos cidadãos na deliberação de políticas públicas que atendam as necessidades da população. Nesse sentido, o presente estudo tem por objetivo compreender o processo de planejamento e execução do orçamento participativo do município de Duas Estradas-PB como um mecanismo de gestão democrática. Para isso a metodologia utilizada está baseada na abordagem qualitativa e quantitativa através de um estudo de caso. Dessa forma, foi feita uma análise documental, entrevista semiestruturada, e aplicado um questionário com 5 (cinco) conselheiros do Orçamento Participativo. Os resultados encontrados mostram que a implantação do OP no município tem contribuído para uma gestão democrática com a atuação da população na implementação e deliberação de políticas públicas, embora apresente como desafio a baixa participação da população, sendo necessária a adoção de ações voltadas para o estímulo da participação popular. Os dados ainda revelaram que os conselheiros mostraram-se engajados com o processo de execução do OP, demonstrando interesse em participar da definição das prioridades e aplicação dos recursos do orçamento no município.

**Palavras-chave:** orçamento participativo, gestão democrática, participação popular.

## Abstract

*Participatory budgeting is a mechanism that contributes to the construction of democratic management with the participation of citizens in the deliberation of public policies that meet the needs of the population. In this sense, the present study aims to understand the process of planning and execution of the participative budget of the municipality of Duas Estradas-PB as a mechanism of democratic management. For this the methodology used is based on the qualitative and quantitative approach through a case study. Thus, a documentary analysis, semi-structured interview was carried out, and a questionnaire was applied with 5 (five) members of the Participatory Budget. The results show that the implementation of PB in the municipality has contributed to a democratic management with the performance of the population in the implementation and deliberation of public policies, although it presents as challenge the low participation of the population, being necessary the adoption of actions aimed at the stimulus of popular participation. The data also revealed that the councilors were engaged in the process of implementing the PB, demonstrating interest in participating in the definition of priorities and application of budget resources in the municipality.*

**Keywords:** participatory budgeting, democratic management, popular participation

## 1 INTRODUÇÃO

Um dos principais instrumentos utilizados na gestão dos recursos públicos é o orçamento, que entre outros aspectos, trata do planejamento e execução das finanças públicas, como um mecanismo de grande relevância para a definição de ações prioritárias que atendam as demandas da sociedade.

No Brasil, sua elaboração está prevista constitucionalmente, solidificada por uma lei específica, e composta de leis orçamentárias, quais sejam, Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

O orçamento público pode ser elaborado com a participação direta da população, o chamado orçamento participativo, pelo qual os cidadãos debatem e discutem quais as prioridades devem ser executadas. O orçamento Participativo (OP) é um instrumento que contribui para a construção de uma gestão democrática a partir da participação popular na implementação e deliberação das políticas públicas, exercendo um controle social capaz de intervir na elaboração e fiscalização das ações públicas.

Diante deste contexto, percebe-se que nos últimos anos houve um crescimento das práticas de participação popular na gestão pública através do orçamento participativo implementado em vários municípios brasileiros. Um exemplo disso é o município de Duas Estradas/PB que instituiu o orçamento participativo no ano de 2017. Trata-se de uma experiência relativamente recente, no qual a comunidade atua através da análise e debates referentes às despesas públicas municipais.

Considerando o exposto, esta pesquisa se propõe a responder o seguinte questionamento: o processo de planejamento e execução do orçamento participativo do Município de Duas Estradas-PB garante a participação efetiva da população?

Partindo de tal questionamento, tem-se como objetivo geral compreender o processo de planejamento e execução do orçamento participativo do município de Duas Estradas-PB como um mecanismo de gestão democrática. Como objetivos específicos têm-se: Apresentar considerações iniciais acerca do Orçamento Público; Discorrer sobre o orçamento participativo; Caracterizar o

processo de planejamento do orçamento participativo no município de Duas Estradas-PB; Analisar como se configura a participação popular no processo de construção do Orçamento Participativo municipal; Identificar as ações e projetos realizados através do Orçamento Participativo.

Parte-se da hipótese de que o Orçamento Participativo implementado no município de Duas Estradas-PB proporciona a população o exercício da cidadania, garantindo a participação dos munícipes no planejamento e execução do orçamento público municipal.

Quanto à organização, o presente artigo está estruturado da seguinte forma: inicialmente a introdução a respeito do tema e aspectos importantes para a delimitação da pesquisa. Em seguida o referencial teórico que serviu de base para o estudo proposto, com uma breve explanação sobre o orçamento público, orçamento participativo e suas fases de implantação. Após estes tópicos encontra-se a descrição da metodologia na qual a pesquisa foi embasada, a análise e discussão dos resultados, e as considerações finais.

## 2 Referencial Teórico

### 2.1 Orçamento público

A Administração Pública executa suas atividades pautadas em instrumentos legais que legitimam suas ações, um desses é o orçamento público que é tido como um mecanismo de ação governamental em que consta a previsão das receitas arrecadadas e das despesas realizadas por um governo para um exercício financeiro.

De acordo com Abrantes e Ferreira (2010, p.71) “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”.

O orçamento público é muito importante para que uma gestão seja eficiente, pois através dele é possível determinar às ações prioritárias que atendam de forma eficaz as demandas da sociedade.

Peres e Gomes definem o orçamento público como:

[...] é o instrumento básico da gestão estatal, consistindo da programação dos gastos relacionados ao funcionamento institucional do Estado, a cidadania e a infraestrutura do desenvolvimento econômico-social, bem como a previsão ou estimativa dos recursos necessários a cobertura dos dispêndios para um determinado exercício financeiro. (PERES; GOMES, 2000, p.80)

Costa (2008), por sua vez, acrescenta que o Orçamento Público não deve ser encarado como uma ferramenta puramente técnica de gestão econômica, mas sim como uma forma de planejamento com imenso conteúdo político e social cuja função é cuidar dos recursos públicos e investi-los de forma a atender as necessidades do município, Estado ou país, e prioridades demandadas pela população.

A elaboração e execução do orçamento público devem obedecer aos princípios orçamentários descritos na legislação. Esses princípios estabelecem as regras básicas a serem seguidas, de modo a certificar racionalidade, eficiência e transparência no processo de elaboração e controle do orçamento público. São válidos para os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todos os entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios).

O processo de planejamento orçamentário brasileiro é definido pela Constituição Federal de 1988, que introduziu um modelo que é composto de leis orçamentárias, quais sejam: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Cada uma dessas leis são propostas pelo poder executivo em todas as esferas governamentais, em seguida enviadas para a avaliação e aprovação do Poder Legislativo.

O Plano Plurianual (PPA) é uma lei orçamentária que define quais serão as ações do governo durante o exercício de quatro anos, evidenciando quais diretrizes, metas e objetivos que serão implementadas pelos gestores da administração pública em médio prazo. Segundo Santos (2010), não se trata apenas de propor as ações que serão implementadas, mas sim de estabelecer um plano de ação que discrimine os objetivos a

serem seguidos, estabeleça programas setoriais, defina as fontes de financiamento e metodologias de elaboração, gestão, avaliação e revisão dos programas.

Já a Lei de Diretrizes Orçamentárias-LDO tem função de orientar a elaboração da LOA baseando-se no que foi estabelecido no PPA, ou seja, ela estabelece uma ligação entre esses dois documentos. Sua elaboração é feita anualmente definindo as prioridades do governo para o ano seguinte.

De acordo com Carvalho (2009) a LDO definirá as prioridades e metas de programas que serão executados pelos governos. É uma ferramenta que articula o orçamento. Quanto a Lei Orçamentária Anual (LOA), segundo o mesmo autor, ela é responsável por concretizar os objetivos e metas propostas no PPA, seguindo as diretrizes estabelecidas na LDO. Sua finalidade é fazer uma estimativa das receitas e a fixação das despesas do governo para o ano seguinte. A LOA é o orçamento anual propriamente dito.

## 2.2 Orçamento Participativo

No Brasil, o orçamento participativo (OP) vem se consolidando como um mecanismo democrático que promove um diálogo direto entre a população e o poder público municipal, com relação à aplicação dos recursos públicos.

Para Rennó e Souza (2010, p.236) o orçamento participativo pode ser definido “como um processo decisório que envolve a participação direta da população na distribuição de recursos públicos a serem aplicados na comunidade durante todo o ano fiscal”.

Partindo dessa concepção, o orçamento participativo (OP) permite que a população participe de forma direta sobre a aplicação dos recursos em obras e serviços que serão executados pela administração pública bem como na elaboração e implementação das leis orçamentárias: Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei Orçamentária Anual (LOA) e o Plano Plurianual (PPA).

Considerado um mecanismo inovador, o orçamento Participativo no Brasil se consolidou com a experiência do município de Porto Alegre em 1989, durante o governo de Olívio Dutra, e tornou-se um instrumento de

participação popular e democracia representativa na gestão pública.

De acordo com Genro e Souza (1997, *apud* Rosa, 2015, p.6), o Orçamento Participativo em Porto Alegre teve início conjuntamente com o Programa de governo para eleição de 1988, o qual trazia a ideia de democratizar as decisões da nova gestão com os conselhos populares, possibilitando que cada cidadão tenha voz ativa na tomada de decisões do governo e na elaboração das políticas públicas.

Na visão de Sousa (2010) os resultados alcançados pelo OP de Porto Alegre e frequentemente divulgados por várias pesquisas institucionais e acadêmicas, foram responsáveis por difundir a experiência pelo Brasil, e também pela inclusão dessa prática na agenda política de diversos governos, como proposta de gestão pública descentralizada.

Após a experiência de Porto Alegre, segundo Carlos (2015), a década de 90 marcou um período de implementação de experiências participativas nas administrações locais, como o exemplo dos orçamentos participativos, que eram pautadas na participação de atores sociais nas decisões e soluções de problemas da esfera pública, de modo a favorecer uma relação mais fluida do Estado com a sociedade.

Nas últimas décadas o orçamento participativo vem sendo aprimorado em vários municípios, embora sua elaboração não consista em um modelo único de aplicação que sirva a todas as realidades, de maneira que cada município pode adaptar o método escolhido de acordo com as suas necessidades.

De acordo com Pires (2001), independente da metodologia escolhida, o processo participativo deve respeitar alguns princípios básicos, os quais são:

- Princípio do caráter pedagógico: Discorre sobre a necessidade de uma metodologia que contemple a necessidade de um aprendizado construído em etapas, de modo a tornar claro o caráter, sobretudo político das decisões tomadas em relação a arrecadação e destinação dos recursos públicos.
- Princípio da autonomia dos movimentos: Propõe-se a atribuir autonomia aos movimentos no desenvolvimento das atividades tais como: reuniões, assembleias e plenárias, além disso o governo deve oferecer cursos preparatórios para as

lideranças, dando-lhes os devidos esclarecimentos sobre o processo participativo.

- Princípio da co-gestão: Visa o respeito aos limites da participação popular nos processos de decisão, de modo que não haja excessos por ambas as partes, a população e a gestão e também como uma forma de ampliar a qualidade da democracia praticada no processo.
- Princípio da substituição das reivindicações por prioridades: Tem por intuito deixar claro à população, que os recursos públicos devem ser gastos com base em critérios definidos e que eles devem listar aquelas reivindicações que são consideradas prioritárias.
- Princípio da organização e mobilização como forma de disputa de recursos: Busca conscientizar as comunidades de que aqueles que se organizam em defesa de seus interesses terão maior chance de atingir seus objetivos.
- E o princípio da transparência e dos limites das decisões: Se propõe a deixar claro para a população todas as informações necessárias sobre as etapas do processo do Orçamento.

Esses princípios permitem criar um clima de confiança mútua entre o governo e a população, e é importante que eles sejam esclarecidos de modo que agrade os interesses da população.

### **2.2.1 Fases de Implantação do Orçamento Participativo**

O orçamento participativo (OP) permite que a população atue de forma direta na aplicação dos recursos públicos, e eleja as prioridades que serão atendidas e quais obras e serviços serão executados pela gestão pública.

Para compreender esse processo é necessário entender o seu funcionamento, e cada município deve definir as etapas que serão seguidas de acordo com a sua realidade, de modo que o orçamento participativo seja adequado e eficiente.

O governo deve informar a disponibilidade de recursos e a prestação de contas do ano anterior, para que se possam tornar mais realistas os pedidos do povo. Um exemplo de metodologia aplicada ao

orçamento participativo é citado por Souza (2006 apud Santos e Maciel, 2007, p. 3), que diz que “a população, organizada em bairros, debate e delibera, em assembleias, sobre as prioridades de investimento para cada local”.

Embora não exista uma receita universal para o funcionamento do orçamento participativo, geralmente ocorre um ciclo de discussão e elaboração que é composto de etapas distintas. De acordo com Costa (2010) estas etapas são: Negociação Interna, Autorregulamentação, Divulgação e mobilização, Mapeamento e divisão do município, Plenárias regionais e temáticas, Elaboração da peça orçamentária anual (POA) ou plano de investimentos, Elaboração da LOA, e Execução e fiscalização das demandas. Para um melhor entendimento, o mesmo autor explica cada uma dessas fases.

1. Negociação interna: momento em que são escolhidos os representantes do conselho que deverá ser formado por membros da sociedade e ter como função coordenar o Orçamento Participativo.
2. Autorregulamentação e legislação: Essa fase se caracteriza por legalizar o orçamento participativo, através do Regimento Interno que é revisto a cada ano ou pela Lei Orgânica, leis ordinárias ou as próprias leis do OP.
3. Divulgação e mobilização: Nesta fase é feita a divulgação do OP a população, sendo este um dos grandes desafios encontrados, pois as informações devem ser divulgadas de forma clara.
4. Mapeamento e divisão do município: Se caracteriza por dividir o município em regiões estratégicas para conhecer as prioridades do município.
5. Plenárias regionais e temáticas: Nesta fase são realizadas as plenárias regionais em que são escolhidos os representantes locais ou regionais, chamados conselheiros (as) e ou delegados (as), que assumem as tarefas de indicar e determinar as prioridades locais e do município como um todo. Já nas plenárias temáticas ocorre a discussão por temas ou prioridades de cada área (saúde, assistência social, educação).

6. Elaboração da peça orçamentária anual (POA) ou plano de investimentos: Nessa fase o conselho juntamente com a população e o governo discute as prioridades demandadas e aprovadas nas plenárias e elabora a POA, que será enviada ao Gabinete de Planejamento do Governo para elaborar a LOA.
7. Elaboração da LOA: Este Projeto de Lei é elaborado pelos órgãos da prefeitura (Gabinete de Planejamento do Governo) e segue para a Câmara Municipal para debate, no período de setembro a dezembro de cada ano.
8. Execução e fiscalização das demandas: O Conselho do OP acompanha e fiscaliza a execução do orçamento aprovado e cobra dos responsáveis em caso de atraso nas obras.

Segundo Carvalho (2009), o Orçamento Participativo (OP) possibilita que grande parte da população escolha representantes diretos, eleitos nas audiências públicas, de modo que suas demandas possam ser atendidas, e aponta para a necessidade de uma consciência cívica como fator determinante na elaboração e implantação do Orçamento Participativo.

Conforme Pires (2001) para que a implantação do Orçamento Participativo seja bem sucedida é necessária uma metodologia adequada, bem como uma equipe que tenha a incumbência de coordenar e executar o conjunto de atividades relacionadas ao processo. Ainda segundo o autor deve ser realizada uma análise da realidade local para escolher a metodologia que melhor se enquadra em uma determinada localidade.

### **3. Método da Pesquisa**

A pesquisa científica é caracterizada pelo seu planejamento e ordem na elaboração de métodos com o objetivo de conseguir alcançar os resultados propostos. Para o seu desenvolvimento, requer além de um conhecimento prévio acerca do tema, que sejam expostos todo tipo de conhecimento sobre a temática sugerida e que sejam avaliados os meios a serem usados para alcançar os objetivos sugeridos (GIL, 2009).

Como o objetivo desse estudo é compreender o processo de planejamento e execução do orçamento participativo do município de Duas Estradas-PB como um mecanismo de gestão democrática, esta pesquisa se classifica por ser de natureza empírica que envolve a coleta de dados em campo.

Quanto à abordagem, a pesquisa é definida como qualitativa e quantitativa. Para Dias e Silva (2010, p.46) “a pesquisa qualitativa envolve o uso de dados qualitativos obtidos em entrevistas, documentos e observações para compreensão e explicação dos fenômenos”. Já a abordagem quantitativa, conforme Richardson et al. (1999) *apud* Lakatos e Marconi (2007), se caracteriza pelo uso de dados quantificados que serão analisados de acordo com diversos métodos estatísticos com o objetivo de auxiliar na obtenção dos objetivos esperados.

Dentro de um trabalho científico, segundo Vergara (2011), é muito importante que seja claramente exposto o tipo de pesquisa utilizada, para que seja justificado o seu uso e definido os conceitos desse tipo de pesquisa.

Nesse sentido, esta pesquisa se caracteriza por ser descritiva, documental e exploratória. De acordo com Gil (2009), a pesquisa descritiva é realizada com o objetivo de expor as características de determinados grupo de pessoas, acontecimentos ou correlações entre particularidades. Já a pesquisa documental é realizada através da análise de documentos do interior de órgãos públicos ou privados ou com pessoas. (VERGARA, 2011). Em relação à pesquisa exploratória segundo Mattar (2001) ela visa prover o pesquisador de maior conhecimento sobre o tema ou problema de pesquisa.

Quanto aos meios de investigação a pesquisa é de campo. Vergara (2011), descreve a pesquisa de campo como sendo uma verificação baseada na experiência de acontecimentos que serão investigados em determinado ambiente proposto no estudo. Sendo assim, será utilizado o ambiente do município de Duas Estradas/PB a fim de analisar o processo de planejamento e execução do orçamento participativo. Localizado na Região Geográfica Imediata de Guarabira, região do Brejo Paraibano, o município de Duas Estradas tem sua população estimada em 3.638 habitantes de acordo com o

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010). Atualmente a prefeitura do Município está dividida em dez secretarias (Administração, Finanças, Educação, Esporte, Cultura e Turismo, Saúde, Desenvolvimento urbano e Infraestrutura, Transportes, Desenvolvimento Social e Agricultura e Meio Ambiente).

Em relação aos sujeitos da pesquisa, serão considerados os servidores que atuam diretamente no planejamento e execução do orçamento participativo, dentre eles, coordenador e conselheiros eleitos durante as assembleias. De acordo com Vergara (2011), em pesquisas científicas, os sujeitos da pesquisa são as pessoas que participarão diretamente do estudo, fornecendo dados correspondentes às suas percepções, crenças e identidade acerca do tema proposto.

Na pesquisa, os dados foram coletados a partir da análise de documentos existentes na prefeitura relacionados com o tema, como atas das audiências públicas do orçamento. Também foi realizada uma entrevista semiestruturada, seguindo um roteiro previamente estabelecido, com participantes da coordenação do Orçamento Participativo no município de Duas Estradas. Segundo Gil (2009) a entrevista semiestruturada com perguntas abertas podem ser aplicadas seguindo um roteiro sem respostas pré-fixadas.

Ainda para a compreensão e análise da participação da população no processo de planejamento e execução do orçamento participativo, foi considerada como instrumento para a coleta de dados, a aplicação de questionários aos conselheiros que representam a população no acompanhamento do planejamento e execução do orçamento participativo. O questionário é um método de investigação composto por uma série de questões que são feitas a indivíduos, com o objetivo de buscar informações a respeito da temática abordada, de forma a alcançar a finalidade proposta (GIL, 2009).

É importante informar que os entrevistados serão identificados através dos códigos E1, E2, E3, E4, E5, de modo a preservar suas identidades.

#### **4 Resultados da pesquisa**

Nesta seção foram apresentados os dados coletados através de entrevista

semiestruturada, análise documental e da aplicação de um questionário elaborado e aplicado a 5 (cinco) Conselheiros do Orçamento Participativo do município de Duas Estradas-PB. Diante disso, a apresentação e discussão dos resultados da pesquisa estão divididas em dois tópicos: Orçamento participativo no Município de Duas Estradas-PB; e Analisando os sujeitos que participam do COP. Esta divisão torna-se importante para uma melhor interpretação das informações a serem apresentadas em uma lógica pré-estabelecida.

#### **4.1 Orçamento Participativo no Município de Duas Estradas/PB**

O município de Duas Estradas, no Estado da Paraíba está localizado na Região Geográfica Imediata de Guarabira. Sua população é estimada em 3.638 (três mil, seiscentos e trinta e oito) habitantes segundo o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2010) e tem sua área territorial de 26 km<sup>2</sup>. O Orçamento Participativo foi implementado no município através da <sup>1</sup>Lei nº 237/2017, com o objetivo de aproximar a população da gestão pública, através de uma consulta pública em que os cidadãos são convidados a participar das discussões e debates e definir junto com a prefeitura as prioridades para o município.

De acordo com a Lei nº 237/2017, o orçamento participativo no município tem como princípios básicos: o empoderamento da sociedade, através da sua participação na gestão pública municipal; o estabelecimento do controle social, através de mecanismos de prestação de contas e de transparência das políticas públicas; formação de uma consciência crítica coletiva dos munícipes; fomento e incentivo às culturas de corresponsabilidade na condição dos destinos e vivências da cidade entre poderes constituídos e população; e a ampliação da participação popular.

Segundo esta mesma lei o Ciclo do Orçamento do Participativo é realizado anualmente em duas etapas pelo município, o que possibilita a participação da sociedade de modo a identificar as prioridades de obras,

ações e serviços e auxiliar na elaboração das leis orçamentárias. A primeira etapa consiste na realização de duas assembleias populares nos setores orçamentários, estes setores correspondem à zona rural e a zona urbana. Já a segunda etapa se refere à plenária geral, onde são reunidas as demandas que foram definidas durante as assembleias e elaborada uma proposta conjunta, de acordo com os eixos temáticos.

Conforme análise das atas públicas o município não possui uma comissão instituída de coordenação do Orçamento Participativo, as secretarias e órgãos da administração é que são responsáveis por colaborar para a realização do Ciclo do Orçamento. Existe também o conselho municipal do Orçamento Participativo que é responsável por coordenar as reuniões junto aos secretários da gestão municipal para planejar as leis orçamentárias, baseado nas prioridades eleitas no Ciclo do Orçamento, como também fiscalizar a execução orçamentária das prioridades de cada setor.

De acordo com o Art. 6º da Lei nº 237/2017, esse conselho é composto por representantes do governo municipal e da sociedade civil, sendo dividido da seguinte forma: um vereador representante da Câmara Municipal de Duas Estradas; um representante dos produtores rurais locais; um representante dos servidores públicos municipais; um representante da Igreja Católica local; um representante das Igrejas Evangélicas locais; um representante do Conselho Tutelar; e um representante do Poder Executivo Municipal. Os membros deste conselho tem mandato de 2 (dois) anos, sendo possível sua recondução por igual período.

A partir das informações coletadas durante entrevista, verificou-se que no orçamento participativo do município de Duas Estradas as assembleias são presididas pela prefeita constitucional do município. De acordo com o entrevistado E1 existe o comprometimento de toda a gestão para a realização das assembleias, contando com a participação dos secretários municipais, representantes do legislativo em que a população atua através de debates sobre as despesas públicas, e definição das prioridades que devem ser atendidas pela gestão municipal.

---

<sup>1</sup> Disponível em: <<http://duasestradas.pb.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/lei-237-2017.pdf>>

Para a divulgação das assembleias a secretaria de comunicação tenta mobilizar a população através de carros de som que percorrem as localidades, site da prefeitura, rádio comunitária, blogs de notícias da região e das redes sociais que atualmente consistem em um importante meio de comunicação de grande alcance. Para que o orçamento participativo funcione é necessário que haja uma ampla divulgação das informações com clareza, através de todos os meios possíveis, onde a população possa ser informada sobre as datas das assembleias, locais e horários.

Também se constatou que no município não existe a eleição de delegados para representar as regiões do município. Esse fato foi justificado pelo entrevistado E1, por ser um município pequeno com poucos habitantes, o que não necessitaria de uma estrutura mais complexa. Entretanto, seria importante a eleição de delegados e representantes de forma a melhorar o levantamento das necessidades da comunidade.

A partir da análise das atas públicas foi possível observar que durante as assembleias populares inicialmente é feita uma apresentação através de telão, sobre o orçamento participativo, sua importância e como funciona o ciclo orçamentário. Para o melhor gerenciamento dos recursos públicos e atender as prioridades da comunidade com mais eficiência, a gestão do orçamento participativo é dividida em eixos. Esses eixos são: Eixo Infraestrutura; Eixo Educação; Eixo Saúde; Eixo Desenvolvimento Social; Eixo Cultura, Desporto e Turismo; Eixo Transporte; e Eixo Agricultura e Meio Ambiente. Durante as assembleias populares são apresentadas as ações e os valores de investimento que serão realizadas em cada eixo, e após cada apresentação é facultada a palavra à população que pode fazer solicitações de melhorias, obras ou serviços que atendam as necessidades da comunidade de acordo com cada eixo.

Ainda com base nas atas públicas percebeu-se também que a população da zona rural teve uma maior interação durante as assembleias, apresentando sugestões e fazendo suas reivindicações. Com relação isso o entrevistado E1 ressaltou que percebeu que a população, sobretudo da zona rural, gostaria de ter mais encontros com a gestão para sugerir ações e solicitar melhorias na prestação de serviços públicos.

Todas as prioridades definidas durante as assembleias populares (zona rural e zona urbana) são apresentadas na assembleia geral na qual são homologadas as propostas de cada setor orçamentário de acordo com as ações definidas em cada eixo. Ao fim de cada assembleia é lavrada à ata pública, lista de presença, relatório fotográfico e a lista de prioridades definidas, todos esses documentos são anexados ao projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias para que possa ser enviada ao Tribunal de Contas.

Após análise da lista de presença das assembleias populares foi constatado que houve um aumento do nível de participação em relação ao ano anterior. Em 2018 estiveram presentes somando as duas assembleias (zona rural e urbana) 142 pessoas, constatando que houve uma maior mobilização que o ano de 2017. Conforme mostra a tabela a seguir:

Tabela 1 - Nº de participantes nas assembleias do OP

Assembleias do Orçamento Participativo	
Ano	Nº de Participantes
2017	92
2018	142

Fonte: Dados da Pesquisa (2018)

Com base nesses dados, percebe-se que no ano de 2017, quando foi implementado o orçamento participativo no município, estiveram presentes 92 participantes, o que representaria 2,53% da população do município que é cerca de 3.638 habitantes de acordo com o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2010). No segundo ano, observa-se que o número de participações aumentou, ficando 142 participantes, 3,9% da população municipal. Embora ainda seja constatada uma participação tímida da população nas assembleias, é possível constatar que já nesse segundo ano houve um aumento, mesmo que pequeno, da participação popular. Uma possível causa dessa participação ainda ser bem pequena foi apontada pelo entrevistado E1 como a falta de conscientização e desinteresse dos cidadãos em participar das assembleias populares.

Apesar de apresentar muitas vantagens, o orçamento participativo não está isento de desafios, com isso o entrevistado E1 ressalta que o principal desafio encontrado no

orçamento participativo do município é a participação popular.

A participação é algo que sempre nos preocupa, posto que, uma participação mais intensa favorece a ampliação do diálogo e das propostas. Por isso, nos esforçamos na divulgação dos encontros e oferecemos sempre um lanche aos presentes.

Nesse sentido é possível perceber que a participação popular ainda não atingiu um nível de participação ideal, com isso a gestão busca concentrar maiores esforços na divulgação de informações sobre o orçamento participativo.

Ao ser questionado sobre se considera o orçamento participativo como um instrumento de gestão democrática, o E1 afirmou que o OP é uma das maiores manifestações de gestão democrática existente, e que a forma como este é construído permite uma ampla participação, em que todos podem se manifestar, sem a necessidade de ter um representante ou porta voz.

Como um mecanismo de gestão democrática um dos objetivos do Orçamento Participativo é aproximar a população da gestão, permitindo que os cidadãos participem da tomada de decisões em relação as prioridades do município. Ao ser abordado sobre quais elementos podem ser apontados como avanços na relação entre a população e a gestão, o E1 ressaltou:

O orçamento participativo permitiu à gestão estreitar os laços com os munícipes, além de possuir reflexos na elaboração do orçamento, possibilitou o surgimento de novos projetos, como o Gabinete Itinerante que é um projeto que leva a prefeita, secretários, serviços e apresentações culturais ao encontro do povo.

Na fala acima é possível verificar que o Orçamento Participativo permite a aproximação da população, junto à gestão do município.

Quanto a sua avaliação acerca do orçamento participativo implementado no município, o E1 avalia como uma experiência extremamente positiva, que representa um

processo no sentido de garantir uma gestão mais democrática.

## **4.2 Analisando os Sujeitos que participam do COP.**

Nesta pesquisa foi aplicado um questionário com questões abertas e fechadas com os conselheiros do Orçamento Participativo. A escolha desse público se justifica por serem os responsáveis por auxiliar a gestão municipal na elaboração das leis orçamentárias bem como, acompanhar e fiscalizar a execução orçamentária, em relação às prioridades definidas em cada setor no Orçamento Participativo. A pesquisa cobriu uma parcela do universo de conselheiros, tendo em vista que alguns não responderam o questionário enviado. O contingente é de 5 (cinco) conselheiros do COP, em relação ao total de 7 representantes atuantes.

### **4.2.1 Perfil geral dos participantes.**

Primeiramente, é importante conhecer algumas características sociodemográficas dos pesquisados. Para isto foram considerados alguns aspectos como: gênero, idade e grau de escolaridade. Também foi observado se eram filiados em algum partido político.

No que diz respeito ao gênero, os dados colhidos revelaram um público constituído por homens e mulheres, 71,4% do gênero feminino e 28,6% masculino, o que permite concluir que há uma maior predominância da participação das mulheres como conselheiras do OP.

Ainda para a composição do perfil dos sujeitos da pesquisa buscou-se conhecer a faixa etária dos respondentes, onde foi possível observar que 20% dos respondentes encontram-se na faixa etária entre 31 e 35 anos, seguidos por 60% com idades entre 36 e 45 anos e 20% acima de 45 anos.

Outro dado colhido nos questionários junto aos conselheiros refere-se ao nível de escolaridade dos participantes. Tal item apresentou como resultados que dentre os respondentes 40% possuem pós-graduação, cerca de 20% revelaram possuir graduação incompleta, e 40% revelaram possuir graduação. Outra informação relevante diz respeito à filiação partidária, entre os conselheiros que responderam ao questionário,

todos disseram que não são filiados a nenhum partido político.

#### 4.2.2 Participação no orçamento participativo.

Para compreender a participação dos conselheiros no Orçamento participativo municipal, foram consideradas algumas variáveis tais como: motivação para participar como conselheiro(a), tempo de função, frequência de participação, concordância da forma como é construído o OP, autonomia da população na definição das prioridades, aproximação da população e gestão municipal através do OP, colaboração na tomada de decisões, realização de obras ou serviços prioritizados no OP, acompanhamento e fiscalização das obras e serviços prioritizados, satisfação na prestação de contas e avaliação sobre a participação no OP.

De início, foi questionado o que os motivou a serem conselheiros do Orçamento Participativo, assim evidencia-se as seguintes falas:

Porque considero importante participar ativamente do que acontece no meu município, inclusive, politicamente. (E2)

Por gostar de estar por dentro das ações de governo e execução de políticas públicas. (E3)

Por sentir que a Gestão quer ouvir as sugestões da população para proporcionar uma gestão de qualidade, onde o povo opine para dias melhores para os munícipes.(E4)

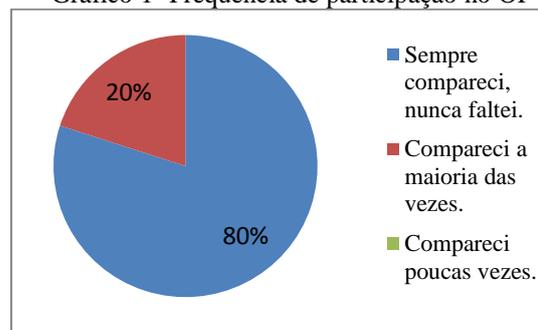
Nas falas acima, pode-se perceber que há uma conscientização dos conselheiros em relação à importância de sua participação no Orçamento Participativo do município. Estes atuam de forma efetiva na definição das prioridades e aplicação dos recursos do orçamento no município, bem como acreditam que o orçamento participativo permite que a população opine sobre as demandas e execução de políticas públicas que proporcionem a melhorias para os cidadãos.

Questionados sobre há quanto tempo exercem a função de conselheiros, foi constatado que aproximadamente 80% dos respondentes estão na função de conselheiros desde que o OP foi implantado no município

no ano de 2017, já 20% iniciaram suas atividades como conselheiros neste ano de 2018. De acordo com a lei 237/2017 do município de Duas Estradas-PB, os conselheiros tem mandato de dois anos, sendo possível sua recondução por igual período.

Quanto à frequência de participação nas reuniões do Orçamento Participativo, observa-se pelo gráfico a seguir, que há uma participação ativa desses representantes.

Gráfico 1- Frequência de participação no OP

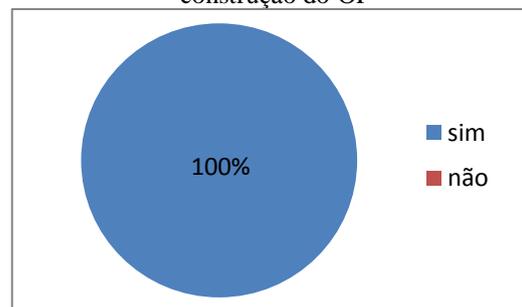


Fonte: Dados da pesquisa (2018)

Dentre os entrevistados, 80% responderam que nunca faltaram às reuniões e assembleias do OP, enquanto 20% revelaram que compareceram a maioria das vezes, ainda considera-se que nenhum deles afirmou ter comparecido poucas vezes. Isso expressa um alto grau de participação dos conselheiros nas reuniões e assembleias realizadas, e o engajamento no processo de planejamento e execução do Orçamento Participativo.

Com relação à metodologia utilizada na construção do Orçamento Participativo no município, foi feita a indagação sobre a concordância com a forma que está sendo construído o OP, onde é possível perceber que houve uma porcentagem muito expressiva de aprovação, conforme observado no gráfico a seguir:

Gráfico 2- Concordância com a forma de construção do OP

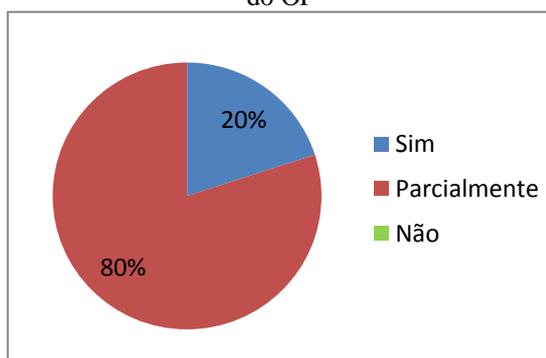


Fonte: Dados da pesquisa (2018)

Conforme os dados apresentados, todos os respondentes afirmaram estarem satisfeitos com a maneira de como o processo do Orçamento Participativo vem sendo desenvolvido, é possível perceber que na visão dos conselheiros a metodologia utilizada pela gestão vem sendo aplicada de forma satisfatória, atendendo as expectativas dos participantes.

Também foi abordada à efetividade da autonomia da população na tomada de decisões e definição das prioridades a serem atendidas, conforme observado no gráfico 3:

Gráfico 3- Participação da população nas decisões do OP



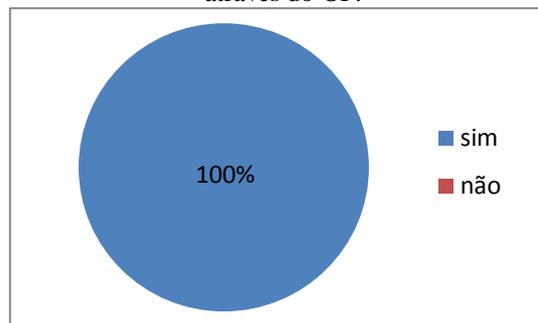
Fonte: Dados da pesquisa (2018)

Com base nos dados apresentados no gráfico 3, verifica-se que 80% dos respondentes afirmam que a população decide parcialmente sobre a definição das prioridades, enquanto cerca de 20% acreditam que a população decide as demandas com base nas suas escolhas, e nenhum dos respondentes afirmou considerar que a população não tem poder de decisão sobre as prioridades definidas nas assembleias do Orçamento participativo realizadas no município. Conforme supracitado no princípio da cogestão é necessário que haja respeito aos limites a participação popular no processo de decisão, de forma que não haja excesso de ambas as partes, população e gestão.

Um dos principais objetivos do orçamento participativo é aproximar a população das decisões que envolvem a definição das prioridades que atendam as necessidades do município, fazendo com que haja uma aproximação entre a gestão pública e os cidadãos. Nesse sentido, foi questionado se os conselheiros acreditam que a implantação do orçamento participativo tem aproximado a

gestão da população, como pode ser observado no gráfico abaixo:

Gráfico 4- Aproximação da População x gestão através do OP.

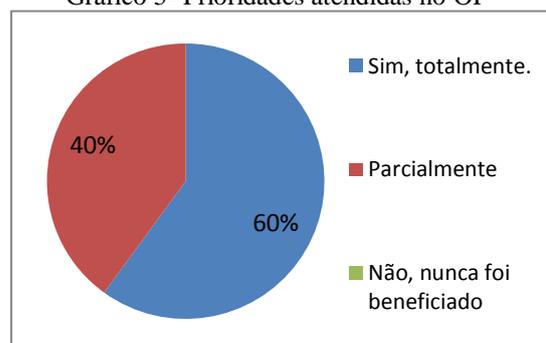


Fonte: Dados da pesquisa (2018)

Como é possível observar, 100% dos conselheiros acreditam que a implementação do Orçamento Participativo no município permitiu uma maior proximidade entre a gestão municipal e os cidadãos. O orçamento participativo tem um papel importante de aproximação dos cidadãos no processo de decisão, fazendo com que a gestão conheça diretamente as necessidades de cada localidade.

Durante a realização das assembleias populares são definidas as prioridades que atenderão as necessidades da população, de acordo com cada eixo definido. Em relação às obras ou serviços que foram priorizados nas assembleias do orçamento participativo, foi questionado se eles tinham conhecimento se o município já havia sido beneficiado com alguma obra ou serviço, conforme expõe o gráfico a seguir:

Gráfico 5- Prioridades atendidas no OP



Fonte: Dados da pesquisa (2018)

Dentre os respondentes 60% afirmam ter conhecimento de obras ou serviços que foram totalmente atendidas, enquanto 40% disseram que o município foi parcialmente

beneficiado com obras e serviços do Orçamento Participativo.

Na sequência, outra pergunta referia-se as demandas atendidas pela gestão municipal ou que estão em andamento e que foram priorizadas no OP, pela qual foi possível obter as seguintes respostas.

Tabela 2 – Demandas atendidas ou que estão em andamento priorizadas no OP.

<b>Demandas atendidas</b>
Melhoria nas estradas da zona rural.
Construção da Praça Leandro Batista da Silva
Projeto Gabinete Itinerante
Obras de Saneamento Básico
Instalação de caixa d'água comunitária na Comunidade Lagoa da Mata
Reforma do Matadouro
Pavimentação de ruas (andamento)
Construção de moradias (andamento)
Reforma do Centro histórico (andamento)
Construção do Mirante de São Francisco (andamento)

Fonte: Dados da pesquisa (2018)

As respostas mostradas na Tabela 2 são coerentes com as dadas à questão anterior, na qual foi apresentado que os conselheiros tinham conhecimento das demandas atendidas. Na tabela 2 são apresentadas as obras ou serviços priorizados durante as assembleias do Orçamento participativo e que já foram realizadas ou estão em fase de andamento. Essas obras ou serviços estão sendo executados de acordo com as necessidades do município.

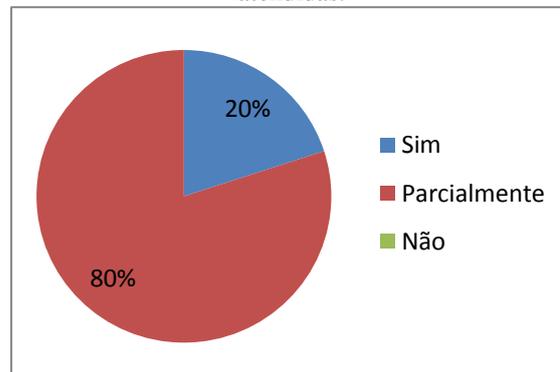
Ao ser indagado sobre como é definida a ordem das prioridades que estão sendo atendidas, o entrevistado E1 explicou:

A ordem é estabelecida conforme manifestação dos presentes e disponibilidade orçamentária para execução. Ao longo do exercício financeiro, analisamos a ordem a partir da participação popular, através de ações como o Gabinete Itinerante, onde a população é novamente ouvida pela gestão.

Com relação à abordagem sobre o acompanhamento das obras e serviços atendidos desde a elaboração até a conclusão, foi possível observar que os conselheiros acompanham parcialmente o andamento das

obras ou serviços prestados, de acordo com dados apresentados no gráfico 6:

Gráfico 6- Acompanhamento das demandas atendidas.



Fonte: Dados da pesquisa (2018)

Conforme se verifica no gráfico 6, 80% dos respondentes afirmaram que fazem o acompanhamento das obras e serviços prestados conforme as prioridades definidas no OP de forma parcial, enquanto 20% afirmaram realizar esse acompanhamento desde a elaboração até a conclusão das obras. Cabe aos conselheiros acompanhar e fiscalizar o andamento das obras e serviços prestados, bem como cobrar a realização daqueles que foram priorizados no orçamento participativo e ainda não estão sendo atendidas.

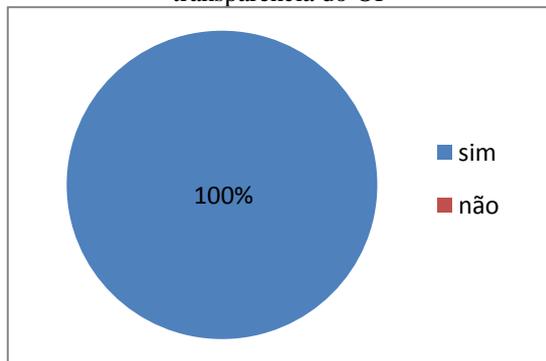
Neste sentido também foi questionado ao entrevistado E1 como é feito o acompanhamento e fiscalização da execução das prioridades do município, a qual se obteve a seguinte resposta:

O acompanhamento se dá pelo Gabinete da Prefeita e do Conselho Municipal do Orçamento, a fim de garantir que representantes da sociedade civil organizada possam junto à gestão acompanhar o andamento das solicitações e ações previstas no orçamento.

O orçamento Participativo tem um papel importante na definição das prioridades, e deve ser realizada a prestação de contas das ações realizadas, o que levou ao questionamento sobre a satisfação com a prestação de contas realizada pela prefeitura em relação às obras e serviços realizados, o que mostra o contentamento por parte dos conselheiros com a maneira de como é feita a

transparência e divulgação dos resultados, conforme mostra o gráfico abaixo:

Gráfico 7- Satisfação em relação à transparência do OP



Fonte: Dados da pesquisa (2018)

Segundo mostra o gráfico 7, todos os respondentes afirmaram estarem satisfeitos com a prestação de contas que a prefeitura tem realizado. A transparência na prestação de contas é muito importante no que diz respeito ao controle social dos recursos públicos, contribuindo de modo significativo para o exercício da cidadania e prevenção da corrupção, uma vez que a gestão deve fornecer informações claras sobre a prestação de contas.

Após a análise da participação dos conselheiros no orçamento participativo municipal, estes foram questionados na tentativa de obter uma avaliação dos mesmos sobre suas participações no Orçamento participativo do município, como ficou evidenciado nas falas abaixo:

Acho que é positiva, mas, sempre é possível melhorar. (E5)

Positiva, do ponto de vista de poder ser ouvida, principalmente para o melhor andamento da Educação. (E3)

Nesta questão foi constatada que há uma avaliação positiva por parte dos conselheiros em relação a suas participações no Orçamento Participativo do município.

## 5 Conclusão

O Orçamento participativo é um instrumento democrático de gestão governamental que vem sendo implantado em vários municípios nos últimos anos, o que permite que a população atue de forma ativa na

definição de políticas públicas que atendam as necessidades da população.

Neste sentido, o presente estudo buscou compreender o processo de planejamento e execução do orçamento participativo do município de Duas Estradas-PB como um mecanismo de gestão democrática. Para tanto foi verificado que o orçamento participativo foi implementado no município através da Lei nº 237/2017, em que os cidadãos participam de discussões e debates a fim de definir junto com a prefeitura as prioridades para o município.

Através da análise documental, foi constatado que a metodologia para a realização do Orçamento participativo no município está dividida em duas etapas, sendo a realização de duas assembleias populares (zona rural e urbana) e uma assembleia geral, na qual é elaborada uma proposta conjunta, de acordo com cada eixo temático. Também foi verificado que a população contribui na definição das prioridades, e pode reivindicar melhorias em obras ou serviços que atendam as necessidades do município, essas solicitações são feitas durante as assembleias, em que após a apresentação de cada eixo é facultada a palavra aos presentes para que possam sugerir as demandas.

Ainda com base nos resultados apresentados percebe-se ainda uma participação tímida da população nas assembleias populares do Orçamento Participativo, embora tenha ocorrido um crescimento no número de participantes em relação ao ano de 2017, a participação mediana nas assembleias mostra uma falta de interesse e de conscientização dos cidadãos em comparecer, sendo necessário o desenvolvimento de ações pela gestão municipal, voltadas para incentivar a população a participar ativamente do orçamento participativo. Com isso é importante que haja além das formas de divulgação já utilizadas pela gestão, também a realização de palestras em escolas, distribuição de panfletos e cartilha informativa, de modo a contribuir para a conscientização da população sobre a importância da participação no OP.

A pesquisa possibilitou conhecer a percepção dos conselheiros do COP em relação ao processo de planejamento e execução do Orçamento participativo no município. Com relação aos conselheiros que participaram da

pesquisa, estes demonstraram estar engajados no processo de execução do OP, estão sempre presentes nas reuniões e assembleias, e demonstram interesse em participar da definição de políticas públicas que atendam as necessidades da população.

Os resultados ainda identificaram as prioridades definidas durante as assembleias do orçamento participativo que foram atendidas ou que estão em andamento no município.

## Referências

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

BRASIL. **Censo Demográfico, 2010**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pb/duas-estradas/panorama>> Acesso em: 26 set. 2018.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 30 ago. 2018.

CARLOS, Euzeneia. **Controle social e política redistributiva no orçamento participativo**. Vitória: EDUFES, 2015.

CARVALHO, J. C. O. de. **Orçamento público: teoria e questões atuais comentadas**. 3 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

COSTA, Danielle Martine Duarte. **Cadernos Gestão Pública e cidadania**. São Paulo, v.15, n.56, p. 17. 2010

COSTA, D. M. D. **Novas tendências para a administração pública: Aplicações Práticas em orçamento participativo e governança local solidária**. (notas de aula), Viçosa: UFV. Jul, 2008.

DUAS ESTRADAS. **Lei Municipal nº 237, de 21 de dezembro de 2017**. Disponível em: <[http://duasestradas.pb.gov.br/wp-](http://duasestradas.pb.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/lei-237-2017.pdf)

[content/uploads/2018/02/lei-237-2017.pdf](http://duasestradas.pb.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/lei-237-2017.pdf)> Acesso em: 27 set. 2018.

GIL, Antônio Carlos, **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Ed. Atlas, 2009. 174 p.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Maria de Andrade. **Metodologia científica**. 4ª edição. São Paulo: Atlas, 2007.

MATTAR, Fauze Nagib. **Pesquisa de Marketing**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

PERES, Lázaro B.; GOMES, Manoel B. **Contabilidade orçamentária: manual da gestão governamental**. Goiânia: UCG, 2000. 324 p.

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

RENNÓ, Lúcio; SOUZA, Aílton. A **metamorfose do orçamento participativo: mudança de governo e seus efeitos em Porto Alegre**. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v.20, n.41, p.235-252, fev.2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v20n41/a14v20n41.pdf>>. Acesso em: 04 set. 2018.

ROSA, Nelson Henrique Quevedo. **Percepção Dos Participantes Do Orçamento Participativo: Um Estudo De Caso No Município De Santana Do Livramento**. Disponível em: <http://dSPACE.unipampa.edu.br:8080/bitstream/rui/1170/1/Rosa%20Nelson%20Henrique%20Quevedo.%20Percep%C3%A7%C3%A3o%20dos%20participantes%20do%20or%C3%A7amento%20participativo%20um%20estudo%20de%20caso%20no%20munic%C3%ADpio%20de%20Santana%20do%20Livramento.pdf>. Acesso em: 05 set. 2018

SANTOS, E. V. MACIEL, F. B. O **Orçamento Participativo como elemento de democratização do espaço urbano: análise da experiência de Porto Alegre**. Disponível em: <<http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal12/Geografiasocioeconomica/Geografiaurbana/233.pdf>> Acesso em 10 set. 2018.

SANTOS, Rita de Cássia. **Plano plurianual e orçamento público**. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2010.

SOUSA, Valdirene Santos Rocha.  
**Participação popular na gestão territorial: análise do orçamento participativo em Mutuípe – Bahia (2002-2008)**. Disponível em:  
[http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select\\_action=&co\\_obra=193794](http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=193794). Acesso em: 05 set. 2018

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**.13. ed. São Paulo: Atlas, 2011