



UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
PRÓ-REITORIA DE ENSINO MÉDIO E TÉCNICO DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA
CURSO DE BACHARELADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ELDER BRUNO SANTOS VIANA

**ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: desafios para o sucesso da inclusão popular
na Gestão Pública**

JOÃO PESSOA
2018

ELDER BRUNO SANTOS VIANA

**ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: desafios para o sucesso da inclusão popular
na Gestão Pública**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Administração Pública, modalidade de ensino a distância, da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito à obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.

Área de concentração: LFE Governamental.

Orientadora: Profa. Dr. Jacqueline Echeverría Barrancos.

JOÃO PESSOA
2018

V614o Viana, Elder Bruno Santos.
Orçamento participativo [manuscrito] : desafios para o
sucesso da inclusão popular na Gestão Pública / Elder Bruno
Santos Viana. - 2018.

25 p.

Digitado.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação EAD em
Administração Pública) - Universidade Estadual da Paraíba,
EAD - João Pessoa , 2018.

"Orientação : Profa. Dra. Jacqueline Echeverría Barrancos
, Pró-Reitoria de Ensino Médio, Técnico e Educação à
Distância."

1. Orçamento participativo. 2. Administração pública. 3.
Participação popular. I. Título

21. ed. CDD 657.61

ELDER BRUNO SANTOS VIANA

**ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: desafios para o sucesso da inclusão popular
na Gestão Pública**

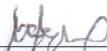
Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
ao Curso de Administração Pública,
modalidade de ensino a distância, da
Universidade Estadual da Paraíba, como
requisito à obtenção do título de Bacharel em
Administração Pública.
Área de concentração: LFE Governamental.

Aprovado em: 07/07/2018.

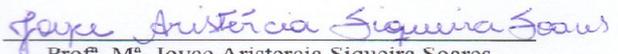
BANCA EXAMINADORA



Prof.^a Dra. Jacqueline Echeverria Barrancos (Orientador)
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof.^a Dra. Manuela Eugênio Maia
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof.^a M.^a Joyce Aristercia Siqueira Soares
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

À minha família, amigos e mestres. A estes,
DEDICO.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a DEUS por me dá o caminho e direção na minha vida como um todo, revitalizando minhas energias para buscar e conquistar os resultados a qual procuro.

Agradeço toda minha família que muito amo, que sempre está ao meu lado em todos os momentos de felicidades e dificuldades sempre me assistindo.

Ao meu pai e a minha mãe que estão sempre me guiando ao melhor caminho, a meu irmão Carlos Eduardo Santos Viana, o qual sempre me deu apoio e motivação pra continuar em frente com todos meus projetos, a minha esposa Elbiene Cardoso Dantas Viana que é fonte de minha motivação e orgulho.

A minha professora e cunhada Suely Aragão Azevedo Viana por todo apoio e ajuda.

A minha orientadora professora Dra. Jacqueline Echeverría Barrancos pelo empenho, dedicação e orientação do trabalho, assim como pelo extraordinário profissionalismo e carinho a qual desempenha suas atividades, como também as professoras Dra. Manuela Eugênio Maia e Dra. Soraia Carvalho de Souza que fazem parte da banca examinadora deste estudo, com o intuito de contribuir para meu crescimento pessoal e profissional.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	7
1.1	Objetivo geral.....	9
1.2	Objetivos específicos.....	9
2	CONCEITO DE ORÇAMENTO.....	9
2.1	Orçamento público.....	11
2.1.1	Plano Plurianual (PPA).....	11
2.1.2	Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).....	12
2.2	Orçamento participativo.....	13
2.2.1	Etapas do Orçamento Participativo.....	14
2.2.2	Objetivo e finalidade do Orçamento Participativo.....	15
2.2.3	Benefícios da implantação do Orçamento Participativo.....	15
2.2.4	Orçamento Participativo: prática reconhecida internacionalmente.....	16
3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	16
4	ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS.....	17
4.1	Dificuldades para o sucesso da gestão participativa.....	17
4.1.1	Dificuldades para a inclusão participativa.....	18
4.1.2	Política Participativa <i>versus</i> Política Representativa.....	18
4.1.3	Análise da literatura sobre o Orçamento Participativo.....	19
4.2	O caso do orçamento participativo do município de João Pessoa.....	20
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	22
	REFERÊNCIAS	23



ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: desafios para o sucesso da inclusão popular na Gestão Pública

Elder Bruno Santos Viana¹
Graduando do Curso de Administração Pública - UEPB

Jacqueline Echeverría Barrancos²
Professora do Centro de Ciências Biológicas e Sociais Aplicadas - UEPB

RESUMO

Nos últimos anos, verificou-se um grande interesse da Administração Pública em efetivar mecanismos para melhorar os resultados das ações de governo relacionadas às políticas públicas. Levando-se em consideração a atual conjuntura político-administrativa brasileira, observa-se uma intensa busca governamental para o desenvolvimento de ações voltadas a gestão participativa, procurando assim, aprimorar a participação popular na esfera pública, deste modo, destaca-se a ferramenta do Orçamento Participativo. A partir de então, este estudo teve como objetivo analisar os desafios para o sucesso da efetiva implantação da participação popular na gestão pública orçamentária. Neste estudo, se utiliza como abordagem metodológica a pesquisa básica, exploratória e descritiva a partir de uma pesquisa bibliográfica. Durante a análise e discussão dos dados, constatou-se que o orçamento é um instrumento que materializa o planejamento de maneira a pressupor e forma aproximada a relação entre receitas e despesas que são executadas em um determinado período de tempo. Deste modo, atualmente este se configura como a peça mais importante da administração pública, pois nele estão contidos todos os programas e projetos das ações governamentais. O orçamento público é configurado em um documento legal, que tem sua base formulada por estimativas das receitas, e as possíveis despesas efetuadas pelo governo em exercício.

Palavras-chave: Orçamento participativo. administração pública. participação popular

1 INTRODUÇÃO

¹ Aluno de Graduação em Administração Pública na Universidade Estadual da Paraíba – PROEAD. E-mail: onurbredle@gmail.com

² Professora Jacqueline Echeverría Barrancos. Doutora em Administração, na Linha de Pesquisa "Estratégias Empresariais". Mestre em Administração. Graduada em Administração. Centro de Ciências Biológicas e Sociais Aplicadas - UEPB. Departamento de Arquivologia. E-mail: unijacqueline@gmail.com

Nos últimos anos, se verifica um grande interesse da administração pública em efetivar mecanismos para melhorar os resultados das ações de governo relacionadas às políticas públicas, onde estas são planejadas e organizadas para a melhor alocação dos recursos públicos.

Nesta perspectiva, a atual conjuntura político-administrativa brasileira busca o desenvolvimento de ações voltadas à gestão participativa, procurando assim, aprimorar a participação popular na esfera pública, deste modo, destaca-se a ferramenta do orçamento participativo, o qual tem como grande objetivo, a ampliação da participação popular nas ações governamentais, proporcionando uma verdadeira democratização das políticas públicas.

Diante do exposto, Santos (2012) entende as políticas públicas como sendo as medidas que atuam sobre o espaço público, gerando ou não bens públicos.

Nesse sentido, é necessário ressaltar que essas políticas públicas não podem se traduzir em ações de cunho meramente assistencialistas, nem tampouco devem ser elaboradas apenas por membros externos à comunidade, que não conheçam as suas reais necessidades e demandas.

Isto porque, tomando como referência a concepção dos pesquisadores da área como: Silvestre (2010), Batista (2012) e Secchi (2016), o processo de elaboração e avaliação das políticas públicas não cabe unicamente ao Estado, uma vez que dele fazem parte diferentes atores sociais, como empresas privadas, empresas públicas, organizações sem fins lucrativos, associações civis e os próprios cidadãos (SAEGER; PINHO NETO, 2016).

Entretanto, há uma imensa incompatibilidade entre as ações efetuadas pela administração pública assim como os recursos gastos para tal, e os anseios e necessidades reais da população, de modo que a democracia representativa tem se mostrado limitada no que se refere ao atendimento imediato das necessidades da população. Em outras palavras, a voz do cidadão nem sempre é escutada, quando não se dissipa com o tempo e no espaço (CARDOSO, 2004).

Logo, é necessário que a administração pública nas três esferas: Federal, Estadual e Municipal adotem melhorias para gerir serviços de qualidade para a sociedade. Desta forma os governos devem delinear estratégias de gerenciamento das pessoas no setor público fundamentadas nas melhores orientações de escolas e modelos da administração pública (CHIAVENATO, 2008; LIMA, 2007; SCHLEGEL, 2012).

Segundo Avritzer (2008), os mecanismos de participação no país estão relacionados não ao desenho institucional, mas sim a maneira como se articula com a organização da sociedade civil e a vontade política dos governantes para implementar desenhos

participativos. Assim, o autor lança suas idéias de que o orçamento participativo são os mais fortemente democratizantes e distributivos, quando são organizados de baixo para cima.

Neste aspecto, entende-se que cabe a gestão pública solucionar tal situação, Santos (2012, p. 15-16) relata que a gestão pública é a arte de planejar, organizar, coordenar, comandar e controlar assuntos de interesse coletivo por meio da mobilização de estruturas e recursos do Estado. Ela objetiva, fundamentalmente, garantir o bem-estar da comunidade, zelando pela manutenção dos bens e serviços públicos e pelo enfrentamento de situações consideradas problemáticas pelos cidadãos.

Deste modo, o governo demanda cada vez mais esforços para organizar e alinhar a gestão dos recursos públicos com as necessidades da sociedade, sendo assim, o processo orçamentário ganhou notória importância para exercer o papel de interlocutor dos anseios sociais.

Logo, se destaca o orçamento participativo, no qual a população pode diligenciar suas demandas mais urgentes, contribuindo diretamente para ações mais eficazes nas áreas básicas de dignidade social, como educação, saúde e segurança, e assim minimizar os aspectos negativos da falta de estrutura relacionadas a má alocação dos recursos públicos.

Por consequência, a política orçamentária vem exercendo metas e projetos para a efetivação de políticas de democracia participativa, a qual busca uma melhor distribuição dos recursos públicos, incluindo a correção de distorções de poder econômico, efetivando assim, ações mais transparentes e eficientes, mantendo desta forma a estabilidade social.

Assim sendo, e procurando atender as demandas sociais, no contexto da Administração Pública através do orçamento participativo, surge o problema da pesquisa: quais são os desafios enfrentados pelo orçamento participativo para efetivar a inclusão popular na gestão pública?

1.1 Objetivo geral

Analisar os desafios para o sucesso da efetiva implantação da participação popular na gestão pública orçamentária.

1.2 Objetivos específicos

- Conhecer os mecanismos de funcionamento da gestão pública orçamentária;
- Avaliar a estrutura do funcionamento do orçamento participativo.

2 CONCEITO DE ORÇAMENTO

No entendimento de Silva (2000), o orçamento é um instrumento que materializa o planejamento de modo a pressupor de forma aproximada a relação entre receitas e despesas que são executadas em um determinado período de tempo. Deste modo, atualmente o orçamento se configura como a peça mais importante da administração pública, pois nele estão contidos todos os programas e projetos das ações governamentais, no qual são definidas as prioridades e necessidades para utilização das verbas orçamentárias de maneira à melhor alocar os recursos públicos e assim atingir um nível razoável de bem-estar social.

Inicialmente, os orçamentos tinham quase que total foco nos gastos, analisando de forma simplista a receita que se arrecadava, para depois, autorizar as despesas orçamentárias, de modo que não havia planejamento governamental, muito menos destinação orçamentária para gastos em áreas de atuação prioritária, eram os chamados orçamentos tradicionais.

Após este período dominante pelo foco nas receitas e despesas, o orçamento sofreu mudanças em termos de documentação legal, a qual passou a exigir a vinculação do orçamento aos programas e ações governamentais, os quais passaram a ter foco em determinadas áreas do planejamento público, de modo a estipular metas e objetivos para a atuação governamental, eram os chamados orçamentos programa.

No Brasil, desde a edição da Lei nº 4.320, de março de 1964, utiliza-se o chamado Orçamento Programa, o qual estabelece no artigo 2º, que “A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesas de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecido os princípios de unidade, universalidade e anualidade” (BRASIL, 1964).

De acordo com o pensamento de Haddad e Mota (2010), o orçamento não pode ser pensado apenas em função do fator financeiro, uma vez que o mesmo deve estar atrelado às atividades de planejamento. Sendo este, um modo de materializar um planejamento, ou seja, de estabelecer de forma discriminada todas as fontes e aplicações de dinheiro.

Neste entendimento, o orçamento possui funções relacionadas a planejamento e controle, além de contribuir para a área contábil e financeira.

Deste modo, como já citado anteriormente, a Lei nº 4.320/64 que institui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanço da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal indica que no orçamento deve conter discriminada a receita e a despesa de maneira a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo em exercício, obedecendo aos princípios de unidade, universalidade e anualidade.

Desta forma, é de extrema importância enfatizar que a destinação das verbas, ou seja, das despesas, devem ser autorizadas na Lei Orçamentária Anual (LOA).

Logo, mesmo com toda a execução do planejamento, apenas a ferramenta do orçamento não consegue solucionar sozinho o problema de recursos mal utilizados e possíveis desvios, sendo assim, é de suma importância que a administração pública proporcione aos órgãos competentes, os meios necessários para a efetiva fiscalização dos recursos utilizados.

2.1 Orçamento público

O orçamento público é configurado em um documento legal, que tem sua base formulada por estimativas das receitas, e as possíveis despesas que serão efetuadas pelo governo em exercício.

Desta maneira, no Brasil, o orçamento público tem sua elaboração iniciada com a base de um texto produzido pelo Poder Executivo que é remetida ao Poder Legislativo para depois ser analisado, discutido, e após a aprovação, ser convertido em Lei, no qual este documento legal deve conter uma base com as previsões de arrecadação das receitas federais para o ano subsequente, assim como, a autorização para as despesas a serem realizadas pelo governo. Vale ainda salientar que o Orçamento Geral da União (OGU) é composto pelo orçamento da seguridade social, orçamento fiscal, e orçamento de investimentos das empresas estatais federais, sendo estes elaborados e seguindo princípios básicos contidos na Lei nº 4.320/64, no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), assim como, na Constituição Federal.

2.1.1 Plano Plurianual (PPA)

O Plano Plurianual (PPA) tem por base efetuar o devido planejamento de ações governamentais, de maneira a direcionar os investimentos necessários no Orçamento Público para programas estratégicos que estejam previstos no PPA durante o período vigente. Desta forma, sua elaboração é obrigatória, tendo sua regulação prevista no art. 165 da Constituição Federal Brasileira e ainda no artigo 3º da Lei Complementar 101/2000 ou Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Entende-se que a elaboração de despesa que não esteja inclusa no PPA não será autorizada, e desta forma, será considerada lesiva ao patrimônio público (art. 15, 16, II e 17, § 4º da LRF). Assim, o Governo deve elaborar o Orçamento Público a partir do planejamento definido no PPA, de modo a respeitar todas as diretrizes por ele impostas. Logo:

A lei do PPA define as estratégias, diretrizes e metas do governo para médio prazo. Não se trata apenas de propor ações a serem implementadas em dado período. Trata-se de instituir um plano de ação que, partindo de um planejamento estratégico, discrimine os objetivos de governo a serem perseguidos durante o mandato do chefe do poder executivo, estabeleça os programas setoriais a serem implementados e defina as fontes de financiamento e metodologias de elaboração, gestão, avaliação e revisão dos programas (SANTOS 2012, p.21).

2.1.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA)

A Lei de Diretrizes Orçamentárias é definida pela Constituição Federal em seu artigo 165, § 2º, na qual

A Lei de Diretrizes Orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da Lei Orçamentária Anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (BRASIL, 1988).

Desta forma, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) busca possibilitar a execução de todo o planejamento feito a partir do Plano Plurianual (PPA), estabelecendo desta maneira, quais programas terão prioridade no orçamento subsequente, contudo, a LDO ainda presta sua contribuição a Gestão Pública em vários outros aspectos, e neste sentido, Santos (2012, p.34) afirma que na LDO os Poderes Executivo e Legislativo buscam dispor sobre:

- as regras para elaboração e execução do orçamento;
- as prioridades na aplicação dos recursos;
- os limites gastos;
- as metas fiscais relativas a receitas, despesas, resultado nominal e primário e montante da dívida pública;
- as regras para contratação de pessoal e aumento de remuneração;
- as alterações da lei orçamentária ao longo do ano;
- as alterações na legislação tributária, inclusive quanto as regras para a concessão de incentivos ou benefícios tributários;
- a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento;
- a execução de obras com indícios de irregularidades graves;
- as transferências de recursos a outros entes; e
- a avaliação, controle e transparência das contas públicas.

Ainda sobre a LDO, é importante destacar que sua elaboração fica a cargo do Poder Executivo, e após sua consolidação, o projeto de LDO é encaminhado ao Poder Legislativo, para que com sua apreciação e aprovação possa ocorrer a continuidade do processo orçamentário, o qual irá voltar-se para a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Com o prosseguimento do processo orçamentário, a LOA configurasse como a programação anual de trabalho do Poder Executivo, o qual utiliza por base, as metas estabelecidas pelo PPA, assim como as orientações estabelecidas pela LDO. Desta forma, a LOA tem por propósito realizar uma estimativa das receitas governamentais para o ano seguinte, e com isso firmar as despesas que serão realizadas com estes recursos, entretanto, vale salientar que tal funcionalidade visa a “autorização” de gastos, e não a “imposição” do mesmo, já que a ferramenta orçamentária tem natureza autorizativa, e não impositiva, sendo apenas obrigatórias as despesas que constituem obrigações constitucionais ou legais. Com isso, a Constituição Federal de 1988 define a LOA em seu art. 165, parágrafo 5º de maneira a compreender:

- I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;
- II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
- III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público (BRASIL, 1988).

Por conseguinte, a LOA atua de maneira a evitar que a Administração Pública contraia dívidas para o pagamento de despesas correntes, objetivando assim exercer um melhor controle e planejamento dos gastos públicos.

2.2 Orçamento participativo

Tendo por base os conceitos de Orçamento, Orçamento Público, e sua tríade orçamentária, sendo esta, o PPA, a LDO e a LOA, surge a figura do Orçamento Participativo (OP), o qual representa um forte mecanismo governamental para inclusão da Democracia Participativa, permitindo aos cidadãos influenciar nas decisões relacionadas ao Orçamento Público, assegurando desta forma a participação direta nas prioridades de programas do governo, assim como diz Streck (2003, p. 122) ao afirmar que “o Orçamento Participativo propõe-se a ser um instrumento do poder executivo de escuta das comunidades, de prestação de contas e de fiscalização da ação do estado por parte da comunidade”.

Desta maneira, o Orçamento Participativo (OP) é considerado como um dos meios mais importantes de representatividade democrática, pois proporciona ao cidadão debater e definir as prioridades de serviços, obras e investimentos do setor público em sua comunidade, estimulando o interesse popular para o pleno exercício da conduta cidadã, uma vez que com a

adesão do OP, a comunidade passa a fiscalizar a destinação do dinheiro público, e desta forma, há uma divisão de responsabilidades, entre comunidade e Administração pública para a melhor destinação e fiscalização das ações e programas governamentais. Logo, este tipo de ferramenta orçamentária viabiliza a real execução dos direitos sociais e coletivos, ampliando a sensação de participação e atuação comunitária nas decisões públicas, e com isso, afasta a impressão de que a população não tem nenhum tipo de acesso ou informações relacionadas ao Orçamento Público.

Ainda sobre o aspecto social, o OP aproxima a população dos funcionários e servidores administrativos dos Estados e municípios, onde são organizadas assembleias que buscam sanar de maneira eficaz os problemas das comunidades locais, podendo ser negociado os gastos relacionados aos investimentos do setor público. Neste sentido, o OP possibilita uma grande aproximação entre a comunidade local e a Administração Pública, principalmente no que refere-se a população de baixa renda, pois este tipo de mecanismo administrativo visa promover uma maior justiça social, efetivando não somente uma melhor alocação dos recursos públicos, mas solucionando demandas que geralmente são esquecidas, ou mesmo, pouco priorizadas pelo Governo.

2.2.1 Etapas do Orçamento Participativo

Apesar da grande difusão do Orçamento Participativo em varias cidades e Estados da União, vale salientar que não existe uma regra ou mesmo métodos definidos como sendo obrigatórios para a implantação desta ferramenta administrativa, sendo assim, fica claro observar que cada município ou Estado estipula sua própria forma de implantar o Orçamento Participativo, entretanto, algumas práticas tem se tornado comuns dentre as etapas para se obter bons resultados, logo, Costa (2010, p.17) define que um bom Orçamento Participativo deve respeitar as seguintes etapas:

- Negociação interna,
- Autorregulamentação e legislação,
- Divulgação e mobilização,
- Mapeamento ou divisão do município ou Estado,
- Plenárias regionais e temáticas,
- Elaboração da Peça Orçamentária Anual (POA) ou Plano de Investimento,
- Elaboração da LOA e
- Execução e fiscalização das demandas.

Neste contexto, Costa (2010) destaca as etapas e práticas comuns efetuadas em experiências que obtiveram sucesso em suas localidades, a exemplo do Orçamento Participativo executado na cidade de Porto Alegre, sendo este, considerado como modelo a ser seguido para várias outras experiências posteriores.

2.2.2 Objetivo e finalidade do Orçamento Participativo

Na visão de Gonçalves (2005), o Orçamento Participativo tem como objetivo prioritário alcançar níveis satisfatórios de democratização da ferramenta orçamentária, assegurando a participação popular para que assim, se possa atingir o aprimoramento político, desta forma, Gonçalves (2005) entende que a população e sociedade civil organizada participam ativamente das decisões sobre as finanças e políticas públicas, atuando de maneira relevante, de maneira a não ser apenas expectadora das decisões governamentais.

Neste sentido, Orsi (1997, p.06) define que o Orçamento Participativo tem como finalidade:

- Assegurar maior transparência nas ações governamentais, de maneira a minimizar a corrupção;
- Propiciar um adequado nivelamento no poder de decisão do executivo e legislativo, viabilizando a participação popular nas decisões referentes a utilização das verbas públicas;
- Aumentar a responsabilidade dos gestores e administradores públicos com a população, de maneira a satisfazer as necessidades desta;
- Definir as prioridades essenciais para os investimentos públicos na comunidade local.

Sendo assim, pode-se definir que o Orçamento Participativo tem como objetivo possibilitar e estimular a participação da população nas decisões relacionadas a destinação dos recursos públicos, efetivando com isso a maior eficiência e eficácia, nas ações governamentais.

2.2.3 Benefícios da implantação do Orçamento Participativo

São inúmeros os benefícios da implantação do Orçamento Participativo, de modo que pode-se destacar a capacidade de promover a cidadania em toda comunidade, incentivando a aproximação da sociedade com a Administração Pública, promovendo debates e proporcionando a fiscalização dos gastos públicos. Ainda neste contexto, é notório o impacto gerado no cotidiano das comunidades beneficiadas pela implementação do Orçamento Participativo, proporcionada por programas que atendam melhor as necessidades locais.

Outro aspecto relevante está relacionado à satisfação popular em relação à sensação de participação e voz social, a qual, está diretamente ligada ao amplo acesso as informações do Orçamento Público, proporcionando uma maior transparência no que se refere ao custo/benefício dos serviços e programas de governo, impulsionando assim, uma grande mudança quanto a conscientização da sociedade no tocante a cidadania e gestão democrática.

2.2.4 Orçamento Participativo: prática reconhecida internacionalmente

No ano de 1989 foi adotado em nosso país uma das primeiras experiências de Orçamento Participativo. Esta prática visava adotar maior transparência e eficiência nas ações governamentais, dando a sociedade uma maneira de acompanhar, fiscalizar, e até mesmo, participar efetivamente das decisões políticas e sociais proporcionadas pelo Governo. Assim, ao longo do tempo, o Orçamento Participativo foi adotado em mais de 300 cidades e municípios brasileiros, inclusive, sendo uma política premiada na II Conferência da UN Habitat, onde foi reconhecida pelo Banco Mundial, Agências da Organização das Nações Unidas e várias outras instituições como experiência associada à boa governança (WAMPLER, 2007).

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Segundo Gil (2007), para a realização de uma pesquisa é necessário que se tenha um método, ou seja, um caminho onde o autor possa desenvolver a sua investigação e descobrir a resposta para o problema, mediante ao emprego de procedimentos científicos.

Neste estudo se utiliza como abordagem metodológica a pesquisa básica, descritiva e documental a partir de uma pesquisa bibliográfica. A pesquisa básica consiste em descrever e compreender os fenômenos sociais através da aquisição de conhecimento sobre seu comportamento, sem ter como objetivo central finalidades práticas ou em curto prazo (JUNG, 2004).

Conforme Vergara (2007), a pesquisa é descritiva, porque expõe características de determinada população ou de determinado fenômeno, podendo estabelecer correlações entre variáveis e definir sua natureza. Nesse sentido, a pesquisa buscou avaliar o funcionamento e estrutura do orçamento participativo.

Segundo Gil (2007), a pesquisa descritiva tem como objetivo primordial a definição das características de determinada população ou fenômeno.

Na pesquisa documental, a rigor, tem um valor inestimável para a organização, caracterizando-se como um instrumento indispensável para pesquisas que partem de estudo de caso específico de uma organização. Com base na Norma NBR ISO 9000:2000, pode-se citar, dentre outros, os seguintes benefícios potencialmente adicionados pela documentação, para qualquer tipo de organização seja ela pública ou privada (BARRANCOS, 2017).

O desenvolvimento deste trabalho transcorreu a partir de material já elaborado por outros autores sobre o Orçamento Participativo. Foram utilizados como fonte de pesquisa os dados online da Biblioteca Scientific Electronic Library Online (SCIELO), artigos acadêmicos, e livros disponibilizados em bibliotecas públicas. Durante a coleta dos dados se utilizou os seguintes descritores: Gestão Pública Orçamentária; Orçamento Participativo; Gestão Participativa; Orçamento Público; e Gestão Democrática. A análise do material colhido foi realizada no primeiro semestre de 2018.

4 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS

4.1 Dificuldades para o sucesso da gestão participativa

A Gestão Participativa é entendida como um conjunto de processos que permitem um envolvimento significativo dos contribuintes na tomada de decisão. Logo, este tipo de gestão é caracterizado por utilizar a colaboração de um grupo de trabalho para participar nas decisões, tornando-o parte do processo da gestão administrativa. Neste sentido Vidal (2000, p. 17) define a gestão participativa como sendo

Um conjunto de conhecimentos científicos, sistematizados e específicos, com técnicas, objeto e métodos próprios que estuda a aglutinação de pessoas em organizações ou empresas, unidades de produção de bens e serviços, para alcançar sua missão e seus objetivos, com a participação direta e ativa de recursos humanos: de direção (staff), intermediário e operativo, sobretudo nas decisões.

Deste modo, a gestão participativa orçamentária colabora de modo a permitir que os contribuintes possam ajudar a definir objetivos e metas para solucionar problemáticas locais

através do processo de tomada de decisão, assim como, fiscalizar o controle e execução dos programas governamentais.

4.1.1 Dificuldades para a inclusão participativa

Com orientações voltadas a introdução de ferramentas de incentivo à participação das comunidades no processo decisório das políticas públicas, é tendência dos governos locais efetuarem mecanismos que assegurem a gestão participativa, sendo este objetivo atingido pela inclusão do orçamento participativo.

Na literatura, existe um consenso que, apesar de todos os problemas enfrentados pelo Orçamento Participativo, como resultados insatisfatórios e tensões geradas por conflitos de interesses, ainda assim, essa experiência de gestão participativa vem tendo significativa importância no acesso da população aos processos de decisão local, e neste sentido, passa a ser considerada como um mecanismo de relativo sucesso na administração pública. Contudo, esta visão é bastante contestada por Abers (2000), no qual é enfatizado três principais problemas/empecilhos para a participação popular na Gestão Pública, são eles: problemas de implementação; problemas da desigualdade; e problemas da cooptação.

Desta maneira, Abers (2000) aponta em seu mapeamento sobre a literatura que o primeiro dos problemas a ser enfrentado para o efetivo sucesso na participação popular é o referente a implementação, isto é, ainda que o Governo implemente mecanismos e ferramentas voltadas para a participação de grupos sociais menos favorecidos, os grupos sociais mais poderosos poderão através de sua influência, ocasionar o fracasso dessa participação, ou até mesmo, impedi-la completamente.

O segundo aspecto abordado por Abers (2000) refere-se a desigualdade, no qual determinados grupos sociais tendem a ser esquecidos devido a sua própria natureza de desigualdade socioeconômica, de modo a acabarem sendo excluídos naturalmente do processo participativo apenas pelo aspecto econômico e social a qual o grupo se encaixa.

O terceiro aspecto abordado no mapeamento se refere a cooptação, onde o Governo se enquadra como grande influenciador da participação popular, de modo que, obtendo o controle da informação e dos recursos necessários, o Governo passa a manipular a opinião pública e participantes do processo de decisão orçamentária, causando assim uma grande farsa referente a participação popular na gestão pública, pois essa participação é parcialmente, ou até mesmo, completamente manipulada pelos membros do Governo.

4.1.2 Política Participativa *versus* Política Representativa

Tendo em vista que constitucionalmente fica a cargo do legislativo a aprovação final do orçamento público, logo, verifica-se uma grande problemática no que se refere ao Orçamento Participativo, pois este tem fundamento na democracia participativa, o que de certa forma, acaba por diminuir a influência do Poder Legislativo no Orçamento Público. Desta forma, recortes literários verificam um grande conflito de interesses entre burocratas e representantes das comunidades locais. Neste aspecto, Santos (1998) entende que o Legislativo ainda mantém certa resistência ao Orçamento Participativo, entretanto, nota-se uma grande melhoria quanto a comunicação e diálogo com a comunidade, mesmo que esta seja pouco instruída aos conceitos técnicos da ferramenta orçamentária.

Ainda sobre este conceito, Santos (1998) afirma que o Poder Legislativo, principalmente na figura dos vereadores, ainda procura desempenhar as demandas dos seus próprios eleitores através do uso de emendas no orçamento, fazendo assim um mal uso da ferramenta do Orçamentária, de modo a utiliza-la para atender seus próprios interesses em detrimento do interesse coletivo.

Uma das questões mais relevantes sobre a política efetivada pelo Orçamento Participativo é que o Poder Legislativo passa a ser estimulado a partilhar do seu poder de decisão e alocação de recursos sobre o Orçamento Público, o que a literatura interpreta como sendo a principal função deste Poder. Com isso, o Orçamento Participativo também estimula a perda de monopólio da representação local das elites e dos vereadores, o que acaba gerando conflitos quanto ao sistema formal de interesse das políticas locais, que não é acostumado a receber fiscalização da sociedade através da participação no planejamento, implementação, acompanhamento e verificação das políticas públicas, as quais passam a avaliar os objetivos, processos e resultados (BRASIL, 2008).

4.1.3 Análise da literatura sobre o Orçamento Participativo

Pode-se afirmar que a literatura pesquisada analisa o Orçamento Participativo como uma das ferramentas mais adequadas para a participação popular na atual conjuntura político-social, entretanto, esse respaldo positivo é atribuído sob diferentes aspectos, como o aumento da eficiência das ações governamentais e do próprio Governo através da participação popular, e o aumento da efetividade da política pública através de políticas detalhadas que promovem informações precisas sobre as reais necessidades dos cidadãos.

Contudo, a literatura salienta que o real benefício proporcionado pelo Orçamento Participativo é a delegação de poder a grupos menos favorecidos através da participação popular, propiciando assim, o aumento da justiça social e o sentimento de empoderamento popular na Administração Pública.

4.2 O caso do orçamento participativo do município de João Pessoa

Desde 2005 a população de João Pessoa vem participando de um planejamento de democracia participativa onde ocorre o diálogo direto com o poder público municipal sobre a melhor utilização dos recursos públicos. Sendo assim, o Orçamento Participativo Municipal empodera a comunidade, fortalecendo o poder local e efetivando o compartilhamento das decisões entre gestão e população, que participa e fiscaliza as ações dos gestores públicos municipais, além de contribuir de forma efetiva para a elaboração e implementação das peças orçamentárias do município.

Vale enfatizar que no ano de 2013 o Orçamento Participativo foi transformado em Secretaria Executiva, para que os próximos gestores continuem a prestar contas à sociedade sobre os gastos e ações governamentais, conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) estipula. Assim, esta capital passou a adotar um modelo de Orçamento Participativo onde anualmente, são realizados os ciclos deste, de modo que são percorridas as 14 regiões de João Pessoa, compostas pelos bairros e comunidades da cidade.

Com o atual modelo de OP a Prefeitura Municipal de João Pessoa possibilita que a população participe da construção das políticas públicas e planejamento de obras e serviços implementados na cidade, sendo assim, este modelo de OP mantém grande foco nas plenárias, onde a própria comunidade elege o que deve ser realizado em cada Região de Participação Popular (RPP).

Logo, através das plenárias e do contato direto com a população, a Prefeitura Municipal pode implementar uma série de intervenções voltadas às áreas de saúde, educação, habitação, entre outras, de modo a priorizar o atendimento nos serviços governamentais, assim como a qualidade de vida de todos.

Para o ano de 2018 está previsto a realização de sete plenárias, cada uma reunindo a população de duas Regiões de Participação popular, de modo a agrupar estes bairros e comunidades de acordo sua proximidade/localização. Além destas plenárias, a Prefeitura Municipal de João Pessoa realiza reuniões preparatórias com a participação de líderes locais, com o intuito de elencar as prioridades que serão apresentadas nas plenárias.

É importante ressaltar que o programa de Orçamento Participativo Municipal da cidade de João Pessoa atendeu principalmente a ações voltadas a instalação e melhorias de Unidades de Saúde da Família (USF), Unidades de Pronto Atendimento (UPA), escolas, pavimentação de ruas, revitalização de praças, entre outras ações.

Ainda sobre este aspecto, é perceptível que outras demandas e necessidades surgem e são renovadas a cada ano, e deste modo, torna-se imprescindível a manutenção do diálogo entre equipe governamental e comunidade local, para que não haja interrupção das melhorias alcançadas com a implementação do programa do Orçamento Participativo Municipal.

Desta maneira, após analisar o modelo de Orçamento Participativo que se encontra consolidado na cidade de João Pessoa, observa-se que este tem sido referência para que outras prefeituras também adotem a democracia participativa em suas gestões, pois se constatou uma grande participação da população local nas audiências e plenárias mesmo após as reuniões preparatórias, sendo este o grande diferencial adotado no atual modelo, onde as demandas são eleitas já nas reuniões preparatórias.

Nas edições anteriores, as demandas só eram votadas durante as Audiências Regionais, deste modo as mudanças efetuadas no atual modelo proporcionaram um aumento no número de participantes das comunidades locais, pois com este pequeno ajuste, a gestão municipal conseguiu efetivar um grande crescimento do número de pessoas que pudessem votar as necessidades e demandas da comunidade local, pois estas reuniões são menores e ocorrem em todos os bairros, facilitando a participação daqueles que não teriam condições de participar no local e horário em que a audiência regional ocorreria.

Ainda sobre este mecanismo diferencial adotado por este modelo de orçamento, as reuniões preparatórias se apresentaram como um forte instrumento de efetivação da gestão popular, pois através destas, foi efetivado o meio necessário para que a população tenha contato direto com os gestores municipais, tendo assim a oportunidade de dialogar com a gestão administrativa, conversar com os secretários municipais, cobrar metas acordadas anteriormente, reforçar demandas, mas, sobretudo, receber respostas imediatas da Administração Municipal.

Deste modo, na cidade de João Pessoa, pequenos ajustes efetuados no Orçamento Participativo proporcionaram resultados satisfatórios para o sucesso da participação popular na gestão pública orçamentária, sendo estes, a inclusão de reuniões preparatórias, e a transformação da peça do Orçamento Participativo em uma Secretaria Executiva, garantindo assim, não somente uma maior participação popular, mas também a continuidade do próprio programa governamental.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa realizou uma síntese e debate das principais dificuldades relacionadas ao efetivo sucesso do Orçamento Participativo, demonstrando as problemáticas relacionadas a inclusão popular nas ações e decisões de governo, assim como, os reais benefícios provenientes de sua implementação.

Adicionalmente, foi verificada que a literatura produzida pela ciência política e gestão pública, apresentou respostas concretas sobre os impedimentos e contratempos enfrentados por esta importante ferramenta orçamentária, como o conflito de interesses entre burocratas e representantes das comunidades locais, onde o Poder Legislativo, representado nos municípios pela figura dos vereadores, demonstram certa resistência ao Orçamento Participativo e seu aspecto de inclusão popular na ferramenta orçamentária, pois consideram necessário um mínimo conhecimento técnico para exercer esta atividade, além de alegarem perda de espaço na influencia das decisões orçamentárias, gerando assim um conflito de interesses.

Ainda sob esta ótica, verificou-se a influencia de grupos sociais mais favorecidos em detrimento dos interesses de grupos menos favorecidos, assim como, se observou a grande influencia exercida pelo próprio Governo através da cooptação, onde este atua com grande influencia na participação popular, de modo a obter o controle da informação e dos recursos necessários para assim manipular a opinião pública e participantes do processo de decisão orçamentária a seu próprio interesse.

Entretanto, com a utilização do Orçamento participativo foi perceptível a melhoria do diálogo entre Governo e comunidade, assim como se notou o crescimento na participação dos cidadãos nas audiências regionais, proporcionando maior fiscalização dos recursos e verbas públicas.

Deste modo, ainda que o Orçamento Participativo não proporcione totalmente a inclusão popular na gestão pública orçamentária, o mesmo possibilita com grande êxito a participação efetiva do cidadão nas demandas e necessidades de sua comunidade local, e assim como exemplificado no caso do Orçamento Participativo do município de João Pessoa, com pequenos ajustes, como a inclusão de reuniões preparatórias e transformação da peça orçamentária em Secretaria Executiva, pode se atingir resultados ainda mais eficazes, demonstrando assim a relevância da inclusão de políticas públicas de formato participativo.

Sendo assim, concluímos que o estudo realizado foi plenamente satisfatório para o entendimento e descrição da temática abordada. No qual, constatamos as práticas e condutas

existentes que dificultam o pleno funcionamento e aceitação do Orçamento Participativo, relacionando estes com os conflitos entre política participativa e política representativa, demonstrando por fim, a importância da participação social no planejamento, implementação, fiscalização e posterior aplicação dos recursos públicos.

PARTICIPATORY BUDGET: challenges for the success of popular inclusion in Public Management

ABSTRACT

In recent years there has been a great interest of the Public Administration in effecting mechanisms to improve the results of government actions related to public policies. Taking into account the current Brazilian political-administrative situation, there is an intense governmental search for the development of actions aimed at Participatory Management, seeking to improve popular participation in the public sphere, thus highlighting the tool of the Participatory budgeting. Thus, and in order to meet social demands, the Public Administration makes available through the Participatory Budget the possibility of citizens exercising their right to know and participate effectively in budget decisions, however, there are several challenges to the success of this important mechanism for popular inclusion in Public Management, which must be intensively studied, so that it can achieve satisfactory levels and real results in the social structure. From then on, this study had as objective to analyze the real challenges for the success of the effective implantation of the popular participation in the Public Budget Management. In this study we used as basic methodological approach the exploratory and descriptive research based on a bibliographical research. During the analysis and discussion of data, it was found that the budget is an instrument that materializes the planning in order to roughly assume the relation between revenues and expenses that will be executed in a certain period of time. In this way, it is currently the most important piece of Public Administration, since it contains all the programs and projects of the governmental actions. The Public Budget is configured in a legal document, which is based on estimates of revenues, and possible expenses that will be incurred by the Government in office. Based on the concepts of Budget, Public Budget, and its budget triad, this being the PPA, the LDO and the LOA, there appears the figure of the Participatory Budget (PB), which represents a strong governmental mechanism for the inclusion of Participative Democracy, allowing citizens to influence decisions related to the Public Budget. Thus, we conclude that the study was fully satisfactory for the understanding and description of the subject. In which, we verified the existing practices and behaviors that hinder the full functioning and acceptance of the Participatory Budget, relating them to the conflicts between participatory politics and representative politics, showing, finally, the importance of social participation in the planning, implementation, supervision and subsequent application of public resources.

Keywords: Participatory budgeting. Public administration. Popular Participation.

REFERÊNCIAS

ABERS, R. From clientelism to co-operation: local government, participatory policy, and civic organizing in Porto Alegre, Brazil. **Politics & Society**. v. 26, n. 4, 1998.

AVRITZER, Leonardo. **Reforma política e participação no Brasil**. In: AVRITZER, Leonardo.; ANASTACIA, Fátima (Org.) Reforma Política no Brasil. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

BARRANCOS, Jacqueline Echeverría. **Fundamentos científicos da arquivologia**. In: SANTOS, E. C. dos S.; ILVA, A.K. A. da. ; CARVALHO, E. T. G. de. Arquivologia: história, tipologias e práticas profissionais. Campina Grande: Eduepb, 2017.

BRASIL. **Constituição República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 fev. 2018.

_____. **Lei n.4.320, de 17 de março de 1964**. Institui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balances da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em: 05 jan. 2018.

_____. **Manual de Despesa Nacional**. Portaria Conjunta STN/SOF n. 3, de 2008. Aplicado À União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a partir de elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2009. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/ManualDespesaNacional.pdf>>. Acesso em: 25 de fevereiro de 2018.

CARDOSO, Antonio Semeraro Rito. **As relações entre a administração pública e os cidadãos**. 2004. Disponível em: <www.ipea.gov.br/desafios/as-relacoes-entre-a-administracao-publica-e-os-cidadaos>. Acesso em: 05 jan. 2018.

CHIAVENATO, Idalberto. **Gestão de Pessoas: o novo papel dos recursos humanos nas organizações**. 3ª ed. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

LIMA, Paulo, Daniel. **A excelência em gestão pública: a trajetória e a estratégica da Gespública**. Rio de Janeiro: Qualitymatk, 2007.

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

GIL, A. C. **Como classificar as pesquisas**. Como elaborar projetos de pesquisa, v. 4. Atlas, São Paulo, 2007.

GONÇALVES, H.L. **Uma visão crítica do orçamento participativo**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005.

HADDAD, Rosaura Conceição; MOTA, Francisco Glauber Lima. **Contabilidade Pública**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2010.

JUNG, C. F. **Metodologia Científica**: ênfase em Pesquisa Tecnológica. 2004. Disponível: <http://www.geologia.ufpr.br/graduacao/metodologia/metodologia/jung.pdf>. Acesso em: 01 de março de 2018.

ORSI, Fábio Chagas. **Orçamento Participativo**: uma Metodologia em Ascensão. Porto Alegre, 1997. Disponível em <www.arcos.org.br/artigos/democracia-no-orcamento-publico-orcamento-participativo> Acesso em: 10 de fevereiro de 2018.

SAEGER, M. M. M. T.; PINHO NETO, J. A. S. Gestão da informação e do conhecimento e redes de colaboração: as contribuições para o Orçamento Participativo do município de João Pessoa/PB. In: DUARTE, E. N.; ESTEBAN NAVARRO, M. A.; LLARENA, R. A. S. (Org.) **Comunicando hemisférios**: informação e conhecimento, Brasil e Espanha. João Pessoa: Editora da UFPB, 2016.

SANTOS, B. de S. Participatory budgeting in Porto Alegre: toward a redistributive democracy. **Politics & Society**. v.26, n.4, 1998, p.461-510.

SANTOS, Rita de Cássia Leal Fonseca dos. **Orçamento Público**. 2. Ed. reimp – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2012.

SANTOS, Maria Paula Gomes dos. Políticas Públicas e Sociedade. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2012.

SILVA, Lino Martins da. Contabilidade Governamental: um enfoque administrativo. São Paulo, Atlas, 2000.

STRECK, Danilo R. **Educação para um novo contrato social**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003.

SCHLEGEL, Robert, Bonifácio. Panorama e determinantes da satisfação com os serviços públicos no Brasil. **Revista do Serviço Público**. Brasília: v. 63, n. 4, p. 413 dez 2012.

VIDAL, R. A gestão participativa na organização empresarial In: LEITE, F. T. (Org). **Por uma teoria da gestão participativa**: novo paradigma de administração para o século XXI. Fortaleza: Unifor, 2000.

VERGARA, S.C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

WAMPLER, Brian. Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation and Accountability. **University Park**. PA: The Pennsylvania State University Press, 2007.