

ORÇAMENTO PÚBLICO: UMA ANÁLISE SOBRE A REPRESENTATIVIDADE DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

PUBLIC SECTOR BUDGET: AN ANALYSIS OF THE REPRESENTATIVENESS OF THE PARTICIPATORY BUDGET ON THE PUBLIC ADMINISTRATION SECTOR

Daniela Gameiro

Pós-Graduanda em Controladoria - CRC no Centro Universitário FECAP

E-mail: daniela.gameiro@edu.fecap.br

Wanderley Ottoni Ferreira Junior

Mestre em Administração de Empresas pela Universidade Presbiteriana Mackenzie;

Professor Orientador FECAP-SP.

E-mail: wanderley.ottoni@hotmail.com

RESUMO

Esse trabalho analisa o Orçamento Participativo em três grandes capitais do país, Belo Horizonte, Porto Alegre e São Paulo. Aborda o Orçamento Público e as Leis Orçamentária e apresenta o Orçamento Participativo e suas características. Destacam-se como principais resultados a evidência de que há pouca participação da população no processo orçamentário das cidades analisadas. Este resultado pode ser causado pela falta de conhecimento e interesse por parte do povo e/ou pela falta de vontade política dos governantes que não incentivam a participação no processo.

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

ABSTRACT

This paper analyzes the Participatory Budget of three major capitals of the country, Belo Horizonte, Porto Alegre and São Paulo. It presents the aspects related to the Public Budget and Budgetary Laws. It presents the Participatory Budget and its characteristics. It highlights as main results the evidence that there is little participation of the population in the budgetary process of the analyzed cities. This result may be caused by the lack of knowledge and interest on the part of the people and/or by the lack of political will of the rulers who do not encourage participation in the process.

Keywords: Participatory Budgeting; Public Budgeting; Participatory Democracy.

1 INTRODUÇÃO

Segundo PEREIRA (2014) após a conquista do direito ao voto, o povo brasileiro passou a exercer a função de delegar poder. Em contrapartida, o "prestador do serviço" (o candidato eleito) passou a ter o dever de prestar contas de suas ações, o que de fato pouco acontece. Diante desta espécie de contrato firmado entre as partes, a sociedade passou a exigir o cumprimento das promessas daqueles que elegeram. Neste contexto, aparece a importante figura do Orçamento Participativo (OP), que se entende ser um instrumento que possibilita aos cidadãos e entidades da sociedade civil interferir diretamente nas decisões de gastos do governo e de fiscalizar a gestão orçamentária (SANTOS, 2010).

Ou seja, o Orçamento Participativo consiste num processo através do qual o governo procura decidir em conjunto com a sociedade, critérios e prioridades para a aplicação dos recursos públicos (WILGES, 2009). De acordo com BREMAEKER (2015), no caso do Brasil, o orçamento participativo é bem amplo, pois envolve outros instrumentos legais que antecedem e regulam a sua operacionalização. É a participação da população na construção do Plano Plurianual (PPA) e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e após a aprovação destes dois instrumentos, chega-se à fase da elaboração e aprovação da Lei Orçamentária Anual (LOA).

Esse artigo, por sua vez, foca na importância do orçamento público como ferramenta de planejamento e controle na gestão pública brasileira, percebida ao se analisar o processo de elaboração orçamentária, no qual se discute e estabelece as prioridades dos gastos públicos e determina-se quais dentre as inúmeras demandas da sociedade terão ação governamental (BERGELT, 2012). A pesquisa visa, ainda, contribuir para a transparência na gestão, incentivando as pessoas a cooperar na elaboração conjunta de uma proposta orçamentária focando as prioridades que a população visa ser mais importante. (MIRANDA, 2011)

Desta forma, este trabalho busca apurar o nível de participação da população no Orçamento Participativo na Administração Pública através do levantamento de dados disponíveis pelas prefeituras do Brasil. O nível de participação do povo foi determinado através do levantamento do valor disponível para o OP e sua representatividade dentro do Orçamento Público, evidenciando sua proporcionalidade em relação à população total do município, bem como em relação ao contingente participativo das reuniões do OP por zonas dentro das cidades.

1.1. OBJETIVOS

1.1.1 OBJETIVO GERAL

O objetivo deste trabalho é averiguar o nível de participação da população no Orçamento Participativo na Administração Pública através do levantamento de dados disponíveis pelas prefeituras do Brasil.

1.1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Apresentar conceitos e informações sobre a elaboração do Orçamento Público;
- Evidenciar, bibliograficamente, importância dentro da gestão pública;
- Mensurar o nível de participação da população na elaboração do Orçamento Participativo.

1.2 JUSTIFICATIVA

Com o passar dos anos, observa-se, ainda, que a população quer acompanhar cada vez mais de perto a qualidade dos gastos públicos, entretanto, na maioria dos casos, não possui conhecimento da existência do Orçamento Participativo. De acordo com Bremaeker (2015), o principal objetivo do orçamento participativo é fazer com que a população participe do processo de aplicação dos recursos públicos necessários à realização dos serviços públicos, contribuindo, dessa forma, para a eficácia, a eficiência e a efetividade das ações governamentais. Desta forma, buscar-se-á demonstrar a importância do cidadão em participar do processo de orçamento para que eles possam compartilhar ideias e opiniões, saindo do papel de um coadjuvante para ser protagonista nas tomadas de decisões sobre os recursos e investimento públicos.

1.3 DELIMITAÇÃO DO PROBLEMA

Qual o nível de participação da população no Orçamento Participativo na Administração Pública?

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O parágrafo único do art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000) afirma que a transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

O Orçamento Participativo surge, então, da busca do Estado pela transparência para com a sociedade, que mediante participação ativa, através de audiências públicas ou plenárias, cooperará na elaboração conjunta de um orçamento justo e eficaz, que atenderá, dentro do possível, as reais necessidades do povo.

2.1 ORÇAMENTO PÚBLICO

Tradicionalmente, o orçamento público possuía como principal objetivo o controle político das ações governamentais, exercido sobre o Poder Legislativo sobre as atividades do Poder Executivo. Todavia, entende-se que o orçamento integra o Sistema de Planejamento, tornando-se uma importante ferramenta de gestão pública e não apenas uma ferramenta de controle (KOHAMA, 2009).

Para Fedozzi (2001), o orçamento público é a principal ferramenta de gestão do Estado moderno, demonstrando de um lado, a renda nacional e os impostos e, de outro, a distribuição dos recursos por meio das despesas públicas. Sanches (2006) também destaca o orçamento como uma ferramenta política, conforme estabelece diretrizes para a cobrança de tributos e delimita a realização dos gastos públicos, desenvolvendo-se como instrumento de controle democrático sobre o Executivo.

Wilges (2009), por sua vez, apresenta quatro aspectos do orçamento: a) político: levantamento das principais destinações dos serviços públicos, grupos sociais, regiões, necessidades, etc.; b) jurídico: embasamento legal da elaboração do orçamento, bem como suas consequências para os direitos e obrigações dos governantes e da população; c) técnico: regras práticas para classificação de receitas e despesas, envolvendo a apresentação gráfica e contábil; e d) econômico: referente aos efeitos da política fiscal na economia do Estado.

A análise do orçamento pode ser considerada do ponto de vista objetivo ou subjetivo. No primeiro, designa o ramo das Ciências das Finanças que estuda a Lei do Orçamento e o conjunto de normas que se referem à sua preparação, sanção legislativa, execução e controle, ou seja, considera a fase jurídica de todas as etapas do orçamento. No aspecto subjetivo, por sua vez, constitui a faculdade adquirida pelo povo de aprovar, a priori, por seus representantes legitimamente eleitos, os gastos que a empresa pública realizará durante o exercício. (OLIVEIRA et. al., 2013).

O Orçamento Público no Brasil (Orçamento Geral da União) inicia-se com um texto elaborado pelo Poder Executivo e entregue ao Poder Legislativo para discussão, aprovação e conversão em lei. O documento contém a estimativa de arrecadação das receitas federais para o ano seguinte e a autorização para a realização de despesas do Governo. Porém, está atrelado a um forte sistema de planejamento público das ações a realizar no exercício.

Segundo Kohama (2009), para que o orçamento reflita o programa de governo proposto e seja uma ferramenta eficaz para a gestão pública, é fundamental que atenda a determinados princípios. Os quais são linhas norteadoras para a concepção da proposta orçamentária tornando-a mais consistente para exercer sua principal função, assessorar o poder legislativo a controlar o poder executivo (WILGES, 2009). A Carta Magna de 1988 lista alguns princípios como exclusividade, anualidade, não afetação da receita, legalidade, equilíbrio orçamentário e proibição de estorno, e outros como os princípios da universalidade e unidade foram acrescidos por lei complementar (Lei Federal no 4320/64).

Cabe ao Poder Executivo escolher uma ou mais técnicas que julgar mais adequada para a discussão e definição de prioridades na alocação dos recursos orçamentários de livre programação (WILGES, 2009). Dentre as quais, além das apresentadas, se encontram e se destacam:

- a) Orçamento base-zero: preocupa-se em justificar o porquê da despesa, se deve ou não gastar recursos e em qual projeto ou programa. Sistema pelo qual os programas são organizados e orçamentados detalhadamente, revisando e analisando todas as despesas propostas, com o objetivo de determinar o nível de aplicação de recursos de cada atividade, exigindo-se a justificativa de todos os programas a serem financiados, inclusive daqueles já em execução (WILGES, 2009).
- b) Sistema integrado de planejamento, programação e orçamento: conjunto integrado de métodos e técnicas orçamentárias que reúne as funções de planejamento, programação

e orçamentação em um sistema extensivo, visando maximizar a utilização dos meios disponíveis de forma a alcançar os objetivos estipulados (WILGES, 2009).

- c) Racionalização das alternativas orçamentárias: consiste na definição mais completa e precisa quanto possível dos objetivos, comparando ordenadamente todos os meios necessários utilizados para alcançá-los (WILGES, 2009).
- d) Orçamento participativo: baseia-se na democracia participativa que consente aos cidadãos se envolver e opinar nas decisões dos orçamentos públicos por meio de assembleias abertas e periódicas e estágios de negociação direta com o governo.

Conforme estabelecido pelo artigo 165 da Constituição Federal de 1998, o orçamento público é a conjunção de três leis orçamentárias de iniciativa do Poder Executivo, cada qual contribuindo para o planejamento das ações segundo enfoques e horizontes próprios (SANTOS, 2010). São elas: o Plano Plurianual (PPA), que foi desenvolvido para as ações de médio prazo, coincidindo com a duração de um mandato do Chefe do Executivo; a Lei Orçamentaria Anual (LOA), para discriminar os gastos de um exercício financeiro; e a Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO), para servir de elo entre os outros dois instrumentos (MIRANDA, 2011).

2.2 PLANO PLURIANUAL (PPA)

Diz no §1º do Art. 165 da CF/88 que a lei que instituir o PPA estabelecerá, de forma regionalizada (Norte, Nordeste, Sul, Sudeste e Centro-Oeste), as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e as relativas aos programas de duração continuada. Essa definição reflete a natureza estratégica do PPA, a realização de ações estruturantes e permanentes para alavancar o desenvolvimento humano, social e econômico (SANTOS, 2010).

O Plano Plurianual é um instrumento destinado a organizar e viabilizar a ação pública, com vistas a cumprir os fundamentos e os objetivos do governo (BERGELT, 2012). De acordo com Kohama (2009), o PPA caracteriza-se por ser um plano de médio prazo, por meio do qual busca-se estabelecer as ações governamentais necessárias para a consecução das metas e objetivos traçados para um período de quatro anos.

Nascimento e Debus (2001) afirmam que o PPA tem a condição de documento de mais alta hierarquia no sistema de planejamento de qualquer ente público. Todos os demais planos e programas devem subordinar-se às diretrizes, objetivos e metas nele estabelecidos.

O Plano Plurianual é um instrumento de fundamental importância para o planejamento do Estado, compreendendo e evidenciando as ações governamentais de longo prazo, se configurando num documento base para a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual. Outro aspecto a ser destacado é que disponibiliza para a sociedade as intenções do governo para todo o seu mandato, permitindo, também, que se tenha um controle maior sobre as ações concluídas pelo governo.

2.3 LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIA (LDO)

A Lei de Diretrizes Orçamentárias possui a finalidade nortear a confecção dos orçamentos anuais, fiscal, de investimento e da seguridade social, buscando conformá-los às diretrizes, objetivos e metas da administração pública, estabelecidos no PPA. A lei orçamentária identifica, ainda, as ações e metas do PPA que serão priorizadas na LOA.

Conforme Bergelt (2012), a Lei de Diretrizes Orçamentárias faz a intermediação entre o Plano Plurianual e a Lei Orçamentária Anual, definindo quais dentre os projetos incluídos no PPA serão selecionados para execução através da LOA. A LDO procura, desta forma, de acordo com Miranda (2011), sincronizar a Lei Orçamentária Anual (LOA) com as diretrizes do governo em questão, estabelecidas no PPA.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias estabelece regras gerais substantivas, projeta metas anuais e aponta os rumos a serem tomados e privilegiados no decorrer do exercício financeiro, não se atando em situações unicas. A sua função consiste em adequar as ações de governo às reais possibilidades de caixa. Ela possui a responsabilidade de interligar o que foi planejado pelo governo para o seu mandato com o que efetivamente vai realizar em cada ano civil.

2.4 LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA)

A Lei Orçamentária Anual visa concretizar as metas e objetivos traçados no PPA, ou seja, materializar as políticas públicas em ações operacionais por meio da fixação das despesas planejadas e estimativa das receitas que se espera arrecadar no exercício financeiro. Compreenderá, de acordo com o §5º do Art. 165 da CF/88, o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta; o orçamento de investimentos das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha maioria do capital social com direito a voto; e o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta.

A LOA constitui o mais importante instrumento de gerenciamento orçamentário e financeiro da Administração Pública, pois a principal finalidade é manter o equilíbrio entre receitas e despesas públicas (MIRANDA, 2011). A descrição das receitas e despesas constantes na LOA constará todos os movimentos do período em questão, os recursos destinados a cada programa e a distribuição para cada Secretaria Municipal, pois são elas que executarão cada uma das ações planejadas.

Dentre as etapas do processo de apreciação legislativa da proposta orçamentária, destaca-se a possibilidade de realização de audiências públicas com os órgãos de governo e a sociedade, entretanto iniciativas nesse sentido ainda são bastante primárias (SANTOS, 2010). O autor destaca, ainda, que em vários municípios, a proposta orçamentária resulta não apenas das decisões dos órgãos setoriais, abrangendo também sugestões da sociedade civil, através do Orçamento Participativo. Para Santos (2004), embora a participação popular seja permitida no PPA, LDO e LOA, tem se mostrado mais adequada no processo de elaboração da LOA.

2.5 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO (OP)

Para Wilges (2009), o Orçamento Participativo é um processo pelo qual o governo busca decidir em conjunto com a sociedade, critérios e prioridades para a aplicação dos recursos públicos. Santos (2010), por sua vez, entende que o Orçamento Participativo como um instrumento que possibilita à sociedade civil como um todo (cidadãos e entidades) participar diretamente das decisões de gastos do governo e de fiscalizar a gestão orçamentária.

Em suma, o OP é uma metodologia que busca garantir a cogestão entre a população e os governos nas decisões orçamentárias (PIRES, 2000).

O Orçamento Participativo é uma ferramenta inovadora na busca pela melhoria da gestão dos recursos públicos, em um processo que inclui a participação popular para a identificação das prioridades regionais, visando uma aproximação das ações governamentais incluídas no Orçamento Público das reais necessidades da sociedade (FERREIRA, 2003). Para Escossia (2011), tal participação permite um melhor aproveitamento dos recursos públicos, evitando o desperdício com obras desnecessárias ou abandonadas no decorrer da sua construção.

Miranda (2011) diz que a população deve ter livre acesso aos planos projetados para o município, ao conteúdo e pautas das reuniões para que possa ser acompanhado e devidamente cobrado o cumprimento das metas de uma gestão, uma vez que o orçamento de um município é público, ou seja, pertence aos cidadãos. O OP é, então, a elaboração do orçamento municipal junto com a comunidade por meio de encontros e reuniões periódicas, onde a população elege a destinação de parte dos recursos financeiros para o seu município.

Gugliano et al. (2010) afirmam que a autonomia assegurada pela CF/88 aos municípios quanto à elaboração do PPA, LDO e LOA, possibilitou o desenvolvimento do modelo participativo, que contempla a administração democrática através do orçamento participativo, além da formação de órgãos colegiados de política urbana, criação de mecanismos de consulta pública e estímulo às iniciativas populares de projeto de lei.

Pires (2000) considera como experiências precursoras, entre 1978 e 1988, os casos de Lages - SC, Vila Velha - ES, Recife - PE e Pelotas - RS, partindo da premissa de que a existência de uma discussão entre prefeitura e população para definir parte do orçamento municipal, seja suficiente para dizer que houve um OP. Posteriormente, no mandato de 1989-1992, Partido dos Trabalhadores (PT) deu o exemplo ao adotar o OP deliberadamente em grande parte das 36 prefeituras conquistadas, entre as quais Porto Alegre - RS e São Paulo - SP (onde obteve pouco sucesso). Nos anos seguintes, de 1993 a 2000, houve a adoção da metodologia por diversos grupos partidários e uma maior participação de entidades e organizações não-governamentais, destacando-se a tentativa de alguns governos estaduais em implantar o OP, como no RS, RJ e MG.

A ideia de uma administração pública voltada para as necessidades da sociedade busca o aumento da participação dos cidadãos na definição dos expedientes políticos e econômicos.

Para isso, apresenta ferramentas de participação direta como os fóruns temáticos, os conselhos gestores de políticas públicas e os OP. Os primeiros são espaços abertos para discussões públicas de assuntos de interesse comum com temas previamente definidos e postos em debate para um consenso entre os participantes. Os conselhos, por sua vez, são canais democráticos entre a sociedade e a administração local, para que a política pública seja posta em prática de acordo com os interesses do grupo. Para Pestana (2007), o conselho gestor é a oportunidade de participação da população, através de seus representantes, na construção de um modelo administrativo que atenda prioritariamente aos grupos de maior necessidade.

No Orçamento Participativo, o poder passa a ser dividido entre governantes e sociedade. Esta assume um papel fundamental nas políticas direcionadas ao município. Aumentando, assim, a percepção de a democracia não se limita votar; é participar, interagir, opinar, participando, desta forma, da construção constante do presente e do futuro. Porém, necessita-se de responsabilidade, sobretudo, pela execução, fiscalização e avaliação do que foi decidido, e não só pelas decisões em si. A efetividade do OP, entretanto, depende ainda de um retorno de caráter prático, claro e preciso das secretarias para a discussão do orçamento, pois tais retornos influenciarão positivamente no engajamento da parte da população.

As principais características do OP são a participação da população na discussão e definição de recursos de livre programação; a participação direta dos governos locais e da população na solução dos problemas; as assembleias abertas, onde a população indica as prioridades para a Administração; a divisão da cidade em regiões, por critérios geográficos, demográficos e econômicos; a eleição de delegados que formam uma comissão responsável pelo plano de investimentos do ano seguinte; os diferentes níveis de fóruns de debates no processo decisório e decisões preponderantemente voltadas pra os investimentos locais (WILGES, 2009).

De acordo com Pires (2000), pode-se classificar o OP em duas modalidades, conforme o poder de decisão dos participantes: OP *stricto sensu*, no qual o processo de elaboração do orçamento é debatido entre governo e população e está influência de fato as decisões orçamentárias, ainda que não possam alterar o orçamento como um todo. Como exemplo, podemos citar Porto Alegre/RS, Belo Horizonte/MG e Santo André/SP; e OP *lato sensu*, no qual a participação do povo não necessariamente reflete em mudanças no orçamento proposto pelo Executivo, mas favorece o controle dos atos governamentais.

O processo de implementação do OP inicia-se com a negociação interna entre as secretarias do governo, definindo os objetivos e as propostas a serem apresentadas à população. Em seguida, desenvolve o processo de participação, dividindo-se o município em regiões e determinado critérios para o atendimento das demandas e para a participação da população. Determinadas as regiões do município, ocorrem as visitas inter-regionais, de forma a possibilitar aos representantes da população a ampliação de seus conhecimentos sobre a realidade das outras regiões da cidade, construindo, assim, uma co-responsabilidade nas decisões sobre o destino dos escassos recursos. Por fim, as duas etapas mais importante para uma implementação eficaz do OP, o sincronismo entre população e governo e a fiscalização da execução orçamentária, envolvendo a criação de mecanismos que possibilitem à população o acompanhamento dos gastos públicos.

A literatura em geral aponta mais aspectos positivos do que negativos em relação ao OP. Para Santos (2010), uma das maiores dificuldades para a implantação do OP é a falta de conhecimento do orçamento por parte dos delegados e conselheiros (representantes eleitos da população). Outra dificuldade é conseguir atrair grupos heterogêneos em torno da discussão sobre as prioridades na destinação dos recursos do Estado (STRECK, 2005).

A propagação da democratização do processo orçamentário pode acabar por ser um problema, uma vez que só pode ser alcançada efetivamente com a participação de todas as camadas sociais, tornando as decisões, de fato, legítimas (SILVA e CARVALHO, 2006). Outro ponto importante, levantado por Schwartzman (1997), é sobre a necessária distinção do que pode ser levado à decisão comunitária e do que é estritamente técnico, uma vez que existem temas extremamente complexos no processo orçamentário, que dificultam o debate em assembleias.

Em contrapartida, à medida em que o OP estimula a participação popular, cada vez mais estabelece-se a sua importância para o exercício da cidadania e democracia, possibilitando maior transparência e fiscalização sobre as ações governamentais e, em alguns casos, tornando-se uma prática de cogestão entre governo e sociedade.

De acordo com Bergelt (2012), o Orçamento Participativo tem contribuído na universalização do acesso aos bens e serviços urbanos, através da inversão de prioridades nos investimentos públicos. Schwartzman (1997) considera importante o surgimento do OP, na medida em que se configura como uma alternativa para superar as limitações das formas clássicas de representação democrática.

O efeito redistributivo do OP é demonstrado pela relação entre a renda das regiões e o volume de investimentos per capita, sendo que conforme uma região ocupe uma posição mais elevada em termos de renda, ela ocupa uma colocação inferior no ranking que relaciona o número de obras e o montante de investimento por mil habitantes (MARQUETTI, 2002). Estudos do Banco Mundial apontam que os municípios que adotam o OP no Brasil apresentam efeitos positivos no tocante ao aspecto redistributivo, com redução dos índices de pobreza.

O OP apresenta duas grandes potencialidades, que demonstram a importância da ampliação da esfera pública democrática: a participação ativa dos cidadãos e da sociedade civil e o grau de influência real nas decisões do principal instrumento de gestão da administração pública (FEDOZZI, 2000). Pires (2000) completa este raciocínio dizendo que o OP representa uma esperança de que a partir de governos locais mais democráticos possa se construir um modelo de desenvolvimento econômico menos injusto para com as classes sociais mais baixas.

3 METODOLOGIA

A metodologia utilizada para este trabalho é a pesquisa bibliográfica, utilizando-se principalmente de artigos, internet e livros como fontes de informação, que formaram a base dos elementos apresentados neste artigo.

Ademais, elaborou-se, ainda, uma pesquisa documental, levantando e analisando Orçamentos Públicos de diferentes municípios, a fim de apurar a representatividade do Orçamento Participativo dentro das gestões públicas analisadas. A partir da qual, possibilitou-se apurar o nível de participação da população por meio de correlação entre o valor destinado ao OP e a quantidade de habitantes da cidade, aprofundando a análise de acordo com as regiões onde ocorreram plenárias de decisão orçamentária.

Segundo Gil (2002), a pesquisa bibliográfica é realizada com embasamento em obras já publicadas, principalmente os artigos científicos. E tem como vantagem uma consulta mais ampla ao tema pesquisado, isso se torna importante quando a pesquisa requer dados muito dispersos e de difícil acesso para o pesquisador (MIRANDA, 2011). A pesquisa documental, diferentemente da pesquisa bibliográfica, recorre a fontes mais diversificadas e dispersas, sem tratamento analítico, tais como: tabelas estatísticas, jornais, revistas, relatórios, documentos oficiais, relatórios de empresas, etc. (FONSECA, 2002).

Desta forma, utilizou-se de ambos os métodos de pesquisa, bibliográfico e documental, a fim de explorar a literatura existente sobre o tema e evidenciar os conceitos explanados através da análise de dados disponibilizados por prefeituras que aplicam o Orçamento Participativo como parte de suas gestões, demonstrando, assim, a importância do OP em si, bem como da efetiva colaboração da população em sua elaboração.

4 ANÁLISE DE RESULTADOS

Foram analisados 3 (três) cidades em que a gestão pública municipal adotou o OP. O intuito é avaliar o nível de participação da população no Orçamento Participativo da Administração Pública. As cidades escolhidas foram: Belo Horizonte (MG), Porto Alegre (RS) e São Paulo (SP).

Existem outras cidades e municípios que utilizam o OP em sua gestão, o Brasil tem 5.570 municípios e tornaria inviável a pesquisa, sendo assim, delimitamos nossa pesquisa pelas capitais que deram o *start* inicial em OP no país.

4.1 A CAPITAL - BELO HORIZONTE

A Prefeitura de Belo Horizonte implantou o OP em sua capital no ano de 1993 e a partir desse ano, criou-se uma história de aprendizado em um caminho marcado pela transparência e participação popular. Vamos apresentar em quantidade de população e em valores as representações da população no OP por região na capital mineira.

Regiões	Qtde População	Repr. Por Município	Qtde Part. Da População	Repr. Part. População	Vr. p/ Região	Repr. Part. Orçamento em R\$
Barreiro	282.552	11,90%	1.615	0,57%	24.542.796,87	0,20%
Centro-Sul	283.776	11,95%	748	0,26%	9.978.582,00	0,08%
Leste	238.539	10,04%	682	0,29%	15.175.368,00	0,12%
Nordeste	290.353	12,22%	1.215	0,42%	18.774.299,00	0,15%
Noroeste	268.038	11,29%	567	0,21%	13.526.763,00	0,11%
Norte	212.055	8,93%	949	0,45%	18.944.921,00	0,15%
Oeste	308.549	12,99%	1.039	0,34%	15.584.723,00	0,13%
Pampulha	226.110	9,52%	1.108	0,49%	11.915.902,00	0,10%
Venda Nova	265.179	11,16%	736	0,28%	21.658.696,00	0,18%
Total	2.375.151	100,00%	8.659	0,36%	150.102.050,87	1,22%

Orçamento Total 2016: 12.277.090.424,00

Fonte: Cartilha - OP_2015-21016_metodologias_e_diretrizes_BH

Analisando o quadro acima, observamos que a representação da população em quantidade não atinge 0,50% da população geral por região. A representação em valor considera-se bem distribuído por regiões e ele representa 1,22% em relação ao orçamento total da prefeitura de Belo Horizonte.

4.2 A CAPITAL - PORTO ALEGRE

A Prefeitura de Porto Alegre foi a pioneira na implantação do OP no país, em 1989. Os avanços que ocorreram por todos esses anos e esse novo meio de comunicação digital adotado pela prefeitura são iniciativas para ampliar os canais abertos à manifestação pública, valorizando cada vez mais o cidadão em Porto Alegre. Vamos apresentar em quantidade de população e em valores as representações da população no OP por região na capital gaúcha.

Regiões	Qtde População	Repr. Por Município	Qtde Part. Da População	Repr. Part. População	Vr. p/ Região	Repr. Part. Orçamento em R\$
Centro	276.799	19,64%	1.541	0,56%	4.317.889,65	0,09%
Centro Sul	110.889	7,87%	638	0,58%	3.845.772,09	0,08%
Cristal	27.661	1,96%	336	1,21%	1.461.345,16	0,03%
Cruzeiro	65.408	4,64%	280	0,43%	2.394.227,73	0,05%
Eixo Baltazar	100.418	7,13%	1.974	1,97%	3.471.177,92	0,08%
Extremo Sul	34.873	2,47%	1.038	2,98%	3.778.594,18	0,08%
Glória	42.286	3,00%	707	1,67%	4.932.448,43	0,11%
Humaitá / Navegantes	43.689	3,10%	1.683	3,85%	3.204.500,00	0,07%
Ilhas	8.330	0,59%	316	3,79%	3.570.168,32	0,08%
Leste	114.309	8,11%	654	0,57%	1.562.686,75	0,03%
Lomba do Pinheiro	62.315	4,42%	1.264	2,03%	4.163.550,00	0,09%
Nordeste	37.234	2,64%	1.201	3,23%	9.414.793,46	0,21%
Noroeste	130.810	9,28%	326	0,25%	3.870.000,00	0,08%
Norte	91.366	6,48%	459	0,50%	4.700.000,00	0,10%
Partenon	118.923	8,44%	1.043	0,88%	3.429.774,35	0,08%
Restinga	60.729	4,31%	1.946	3,20%	4.687.375,62	0,10%
Sul	83.312	5,91%	948	1,14%	4.725.000,00	0,10%
Total	1.409.351	100,00%	16.354	1,16%	67.529.303,66	1,48%
Orçamento Total 2016:		4.557.724.052,05				

Fonte: Site: <http://portoalegreemanalise.procempa.com.br/>

Analisando o quadro acima, observamos que a representação da população em quantidade já ultrapassa de 1,00% a participação da população geral por região, comparado a cidade de Belo Horizonte. A representação em valor considera-se bem distribuído por regiões e ele representa 1,48% em relação ao orçamento total da prefeitura de Porto Alegre.

4.3 A CAPITAL - SÃO PAULO

A Prefeitura de São Paulo implantou o OP em sua capital no ano de 2001. De início foi criada a Coordenadoria do Orçamento Participativo (COP) e dentre esses 15 anos já foram feitas melhorias onde atualmente existe o Conselho de Planejamento e Orçamento

Participativos (CPOP). Esse Conselho atua na elaboração e implementação de metodologias de participação da população no ciclo orçamentário, no monitoramento do Programa de Metas, informações e dados sobre o Ciclo Participativo de Planejamento e Orçamento.

Vamos apresentar em quantidade de população e em valores as representações da população no OP por região na capital paulista.

Regiões-Subprefeitura	Qtde População	Repr. Por Município	Qtde Part. Da População	Repr. Part. População	Orçamento Total por Região	Vr. p/ Região	Repr. Part. Orçamento em R\$
Aricanduva	286.368	2,4%	46	0,016%	41.033.646,60	4.785.751,12	0,009%
Butantã	458.075	3,8%	68	0,015%	49.082.028,75	5.724.433,33	0,011%
Campo Limpo	649.437	5,4%	77	0,012%	54.986.837,00	6.413.110,67	0,012%
Capela do Socorro	636.413	5,3%	41	0,006%	50.988.169,70	5.946.746,40	0,011%
Casa Verde	330.948	2,7%	28	0,008%	32.818.147,75	3.827.578,11	0,007%
Cidade Ademar	439.656	3,7%	75	0,017%	40.247.190,60	4.694.026,82	0,009%
Cidade Tiradentes	226.248	1,9%	67	0,030%	33.624.617,00	3.921.636,56	0,007%
Ermelino Matarazzo	221.978	1,8%	40	0,018%	34.369.917,00	4.008.560,84	0,007%
Freguesia do Ô	435.641	3,6%	73	0,017%	40.686.661,75	4.745.282,30	0,009%
Guaianases	287.230	2,4%	30	0,010%	44.371.420,00	5.175.035,38	0,010%
Ipiranga	496.144	4,1%	123	0,025%	45.737.347,75	5.334.343,43	0,010%
Itaim Paulista	399.144	3,3%	58	0,015%	40.463.330,00	4.719.235,14	0,009%
Itaquera	560.374	4,7%	38	0,007%	51.117.249,32	5.961.800,95	0,011%
Jabaquara	239.383	2,0%	31	0,013%	32.227.663,00	3.758.709,92	0,007%
Jaçanã	312.218	2,6%	113	0,036%	36.545.107,00	4.262.253,08	0,008%
Lapa	326.829	2,7%	53	0,016%	38.321.505,00	4.469.434,25	0,008%
M'Boi Mirim	602.583	5,0%	41	0,007%	49.225.817,00	5.741.203,34	0,011%
Mooca	367.965	3,1%	16	0,004%	44.374.877,00	5.175.438,57	0,010%
Parelheiros	149.164	1,2%	74	0,050%	37.175.215,00	4.335.742,53	0,008%
Penha	507.756	4,2%	15	0,003%	50.000.074,00	5.831.504,88	0,011%
Perus	156.229	1,3%	38	0,024%	32.922.103,00	3.839.702,40	0,007%
Pinheiros	309.946	2,6%	20	0,006%	39.642.122,00	4.623.457,71	0,008%
Pirituba	468.104	3,9%	31	0,007%	44.135.429,00	5.147.511,77	0,009%
Santana/Tucuruvi	347.463	2,9%	142	0,041%	38.513.468,50	4.491.822,94	0,008%
Santo Amaro	254.622	2,1%	33	0,013%	40.476.748,24	4.720.800,11	0,009%
São Mateus	456.553	3,8%	78	0,017%	59.377.637,00	6.925.209,34	0,013%
São Miguel	395.260	3,3%	60	0,015%	47.624.295,00	5.554.417,95	0,010%
Sapopemba	304.363	2,5%	46	0,015%	26.296.488,00	3.066.957,42	0,006%
Sé	461.166	3,8%	82	0,018%	75.415.513,00	8.795.705,62	0,016%
Vila Maria/ Vila Guilherme	318.472	2,6%	105	0,033%	37.710.610,00	4.398.185,61	0,008%
Vila Mariana	368.662	3,1%	52	0,014%	36.295.324,00	4.233.120,91	0,008%
Vila Prudente	263.783	2,2%	67	0,025%	33.592.027,00	3.917.835,59	0,007%
Total de Participantes	12.038.175	100,0%	1861	0,015%	1.359.398.585,96	158.546.554,97	0,291%
Metas Para 2016	6.345.519.352,85						
Orçamento Total 2016	54.407.300.347,00						

Fonte: Site das subprefeituras e IBGE Censo

Analisando o quadro acima, observamos que a representação da população em quantidade é bem inferior a 0,50% na participação da população geral por região, comparado as cidades de Belo Horizonte e Porto Alegre. A representação em valor considera-se bem distribuído por regiões, e ele representa 0,29% em relação ao orçamento total da prefeitura de São Paulo.

Pode-se observar que comparando a Capital de São Paulo com as outras duas capitais acima, existem grandes distorções em relação à representação de população e valores, pois quanto

maior é o local que estudamos, menor é a representação em face a quantidade de população e valor do orçamento, uma vez que São Paulo é a maior capital do país.

4.4 CONSOLIDAÇÃO DAS CAPITAIS ESTUDADAS QUE UTILIZAM ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Será apresentado um breve resumo do OP nas capitais: Belo Horizonte, Porto Alegre e São Paulo.

		BH	POA	SP
Orçamento Total das Capitais	PIB	2.513.451	1.481.019	12.038.175
	Valores	12.277.090.424	4.557.724.052	54.407.300.347
Orçamento Participativo das Capitais	Qtde de Participação	8.659	16.354	1.861
	Valores	150.102.051	67.529.304	158.546.555

Na tabela acima é possível visualizar, que a participação da população no OP na Capital Paulista é significativamente baixo em comparação as outras duas capitais. É interessante indicar uma melhoria e conscientização da população em São Paulo, para que haja construção de novos mecanismos e proporcionar o aumento da transparência e do controle social para estabelecer critérios e objetivos para alocação de recursos públicos.

5 CONCLUSÃO

O Orçamento Participativo favorece, através da intervenção da população no cerne de uma cultura política, ganhos de cidadania, com aumento da consciência social e de autoestima, proporcionados pelos debates que ocorrem nas assembleias e traz importantes efeitos políticos, sociais e culturais que contribuem para a democratização brasileira (MARQUETTI, 2002).

Uma administração clara e transparente passa a despertar simpatia política por parte do cidadão, que uma vez mais participativo começa a confiar mais em seu governante. Desse

modo, surge uma atitude de proximidade e participação, evitando a apatia e aquiescência tão facilmente encontrada em regiões onde a administração é presa fácil da corrupção.

Os números apresentados pela pesquisa documental corroboram com a discussão, uma vez que se observa que na cidade de Porto Alegre, onde o Orçamento Participativo já está mais maduro, há maior participação da população em geral e uma distribuição mais igualitária dos participantes por região. Em contrapartida, na cidade de São Paulo, a maior cidade do país, observa-se baixíssima participação da população e péssima distribuição da participação, na qual as áreas que possuem maiores necessidades possuem menor participação.

Buscando reformular as discussões sobre a democracia, o orçamento participativo pode vir a auxiliar na superação das dificuldades que cercam a administração local, mudando o conceito desacreditado que existe acerca da política. Sendo assim, o Orçamento Participativo se configura em um importante instrumento democrático, uma ferramenta de cidadania disponível para toda sociedade, quando buscar o auxílio da população na discussão sobre a alocação dos recursos públicos, transformando os cidadãos em peças fundamentais no processo de orçamento público.

A limitação temporal para a confecção da pesquisa e de encontrar e ter acessos nas informações é bem complexo, mas esse é um programa que continua, e isso permite que novos pesquisadores possam dar novas abordagens e estudos pelo tema.

REFERÊNCIAS

BERGELT, Juliano Barros. **Orçamento Participativo: uma análise sobre a importância do orçamento público e as consequências para a gestão estatal do aumento da participação popular nos processos orçamentários.** Porto Alegre, Monografia 2012.

BREMAEKER, F. E. J. de; GONÇALVES, L. E. **A Prática do Orçamento Participativo.** Rio de Janeiro, Artigo 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

ESCOSSIA, Blog do Carlos. Disponível em: <<http://www.carlosecossia.com/2009/08/o-que-e-orcamento-participativo.html>>. Acesso em 18 nov. de 2015.

FEDOZZI, Luciano. Práticas inovadoras de gestão urbana: o paradigma participativo. **R. Paran. Desenv.** Curitiba, n. 100, p. 93-107, jan/jun. 2001.

FEDOZZI, Luciano. Orçamento participativo de Porto Alegre: elementos para um debate conceitual. In: FISCHER, Nilton; MOLL, Jaqueline (Org.). **Por uma nova esfera pública**. Rio de Janeiro: Vozes, 2000. p. 37-83.

FERREIRA, Denise de Queiroz. Orçamento participativo: instrumento de democratização da administração pública. **Contab. Vista & Rev.** Belo Horizonte, v. 14, n. 3, p. 65-85, dez. 2003.

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

GUGLIANO, Alfredo Alejandro; MAURICH, Mario Ricardo; VENEZIANO, Alicia Esperon; LOECK, Robson. Trajetórias dos orçamentos participativos: notas sobre os processos de Porto Alegre, Montevideu e Buenos Aires. **Ensaio FEE (Impresso)**, v. 31, p. 187-208, 2010.

JÚNIOR, Antônio Gilda Costa. **O Orçamento Participativo na Gestão Pública. 2014**. Disponível em:
<http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,o-orcamento-participativo-na-gestao-publica,46896.html>

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade Pública: Teoria e Prática**. 10 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MARQUETTI, Adalmir. O Orçamento Participativo como uma política redistributiva em Porto Alegre. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2002.

MIRANDA, Suelen. **Orçamento Participativo: Uma Sugestão de Implementação no Município de Cascavel PR**. Curitiba, Monografia de Especialização 2011

NASCIMENTO, Edson Ronaldo; DEBUS, Ilvo. **Gestão Fiscal Responsável: Teoria e Prática da Lei de Responsabilidade Fiscal**. Curitiba: JM Editora, 2001.

OLIVEIRA, Carla; Adriane, et. al. **Orçamento Público Aplicado Às Autarquias Federais. 2013**. Disponível em:
<http://revista.universo.edu.br/index.php?journal=1reta2&page=article&op=view&path%5b%5d=2483&path%5b%5d=1609>

PIRES, Valdemir. **Participação da Sociedade nos processos orçamentários: a experiência brasileira recente**. [S.l.:s.n.], 2000

PEREIRA, Jose Marcos de Almeida. **Orçamento Participativo nos Municípios da Região Metropolitana de São Paulo**. São Paulo, Artigo 2014

PESTANA, Carlos Luiz da Silva et al. **Contradições surgidas no Conselho Gestor da Unidade Básica de Saúde da Família de Vargem Grande, Município de Teresópolis-RJ.** Rio de Janeiro: Revista Saúde Coletiva, 17(3): 485-499, 2007.

SANCHES, Oswaldo Maldonado. O ciclo orçamentário: uma reavaliação à luz da Constituição de 1988. GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (Org.). **Planejamento e orçamento governamental:** coletânea. Brasília: ENAP, 2006. Vol. 2, p. 187-217.

SANTOS, Risonaldo Ferreira. **Orçamento participativo:** uma análise dos fatores contributivos para a continuidade da experiência da cidade de Porto Alegre / RS. João Pessoa /PB. 2004

SANTOS, R. de C. **Plano plurianual e orçamento público.** Brasília. CAPES, 2010.

SCHWARTZMAN, Simon. **Orçamento participativo.** 1997. Disponível em:
<<http://www.schwartzman.org.br/simon/fedozzi.htm>>. Acesso em 18 de nov de 2015.

SILVA, Glauco Peres; CARVALHO, Carlos Eduardo. Referenciais teóricos para desenvolver instrumentos de avaliação do orçamento participativo. R. **Nova economia**, Belo Horizonte, v. 16, n. 3, set/dez. 2006.

STRECK, Danilo R. Por uma pedagogia da participação. In.: STRECK, Danilo Romeu; EGGERT, Edla; SOBOTTKA, Emil A. (Org.). **Dizer a sua palavra:** educação cidadã, pesquisa participante, orçamento público. Pelotas: Seiva Publicações, 2005, v. 1, p. 85-114.

WILGES, I. J. **Finanças públicas:** orçamento e direito financeiro: para cursos e concursos. 3.ed. Porto Alegre. AGE, 2009.