

**A PARTICIPAÇÃO SOCIAL E AS RESTRIÇÕES  
ORÇAMENTÁRIAS NO CONTEXTO BRASILEIRO: OS  
MUNICÍPIOS NORDESTINOS E OS SEUS DESAFIOS  
INSTITUCIONAIS**

***SOCIAL PARTICIPATION AND BUDGETARY CONSTRAINTS IN  
THE BRAZILIAN CONTEXT: NORTHEASTERN MUNICIPALITIES  
AND THEIR INSTITUTIONAL CHALLENGES***

*SHAYANNE KARLA ROCHA NETO<sup>1</sup>*  
*Universidade Federal de Alagoas - UFAL*

*RENATO LUIS PINTO MIRANDA<sup>2</sup>*  
*Universidade Federal de Alagoas – UFAL*

**RESUMO**

A pesquisa aborda os mecanismos de participação popular utilizados pelas gestões municipais brasileiras nos processos de elaboração do Orçamento Público. O texto discute o chamado Orçamento Participativo (OP) e seus respectivos instrumentos institucionais de implementação, questionando como se desdobram as etapas do ciclo de OP nos municípios nordestinos integrantes da Rede Brasileira de Orçamento Participativo (RBOP). Objetiva, portanto, analisar as fases

<sup>1</sup> Bacharel em Administração Pública pela Universidade Federal de Alagoas – UFAL.

<sup>2</sup> Professor Doutor (Adjunto II) do curso de Administração Pública da Universidade Federal de Alagoas – UFAL.

componentes do ciclo do OP nos ditos municípios, identificando as razões limitadoras de um maior engajamento da população no processo participativo. Trata-se de uma pesquisa exploratória, realizada mediante entrevistas semiestruturadas com os coordenadores de OP em cada um dos municípios analisados.

**PALAVRAS-CHAVES:** Orçamento participativo, orçamento público, participação social.

#### **ABSTRACT**

The research approaches the mechanisms of popular participation used by the Brazilian municipal administrations in the processes of elaboration of the Public Budget. The text discusses the so-called Participative Budget (PB) and its institutional implementation instruments, questioning how to unfold the stages of the PB cycle in the Northeastern municipalities that are part of the Brazilian Participatory Budgeting Network (RBOP). It aims, therefore, to analyze the component phases of the PB cycle in these municipalities, identifying the reasons limiting of the greater involvement of the population in the participatory process. This is an exploratory research, carried out through semi-structured interviews with the PO coordinators in each of the municipalities analyzed.

**KEY WORDS:** Participatory budget, public budget, social participation.

#### *SUMÁRIO*

1. *Introdução*
2. *O Planejamento Público e a Complexidade da Matéria Orçamentária*
3. *O Desafio da Participação o Processo Orçamentário*
4. *As Condições de Implementação e o Ciclo do Orçamento Participativo*
5. *A Rede Brasileira e o Orçamento Participativo na Região Nordeste*
  - a) *A Representatividade e a Participação Popular*
  - b) *A interação social com a gestão municipal*
  - c) *Outros aspectos importantes*
6. *Considerações Finais*

## 1. Introdução

O presente trabalho discute os mecanismos disponibilizados pelas gestões municipais brasileiras para a promoção da participação social junto aos seus processos de elaboração do orçamento público, abordando o chamado Orçamento Participativo (OP) e os seus respectivos instrumentos institucionais de implementação. A prática do OP consiste na atuação direta da população no processo decisório acerca da alocação de parte dos recursos orçamentários, permitindo ao cidadão discutir e opinar sobre o financiamento de algumas obras públicas, serviços públicos e programas a serem executados pelo governo, assim como sobre as políticas públicas ainda por serem desenvolvidas. Com o objetivo de coordenar e nortear as cidades propensas a praticarem o OP, em outubro de 2007, surge a Rede Brasileira de Orçamento Participativo, atualmente composta por mais de 70 municípios.

Embora tal prática pressuponha um estímulo ao exercício democrático da cidadania, bem como ao fortalecimento da atuação política dos sujeitos individuais e coletivos junto aos governos locais, apesar da atuação da Rede, a implementação do OP, de um modo geral, enfrenta limites e desafios, principalmente nas regiões economicamente menos favorecidas, a exemplo do Nordeste brasileiro. Nesse sentido, as administrações dos municípios nordestinos vêm encontrando dificuldades de diversas ordens na mobilização social referente a esses processos. Dentre os fatores mais perceptíveis, é possível elencar a complexidade da matéria orçamentária, a falta de uma uniformização dos ciclos orçamentários participativos e até mesmo o baixo nível de confiança entre a população e as respectivas gestões municipais. O tema assume relevância no atual contexto de crise político-econômica atravessado pelo Brasil, posto tratar-se de um período marcado pela emergência de imperativos de restrição fiscal-orçamentária e consequente exclusão seletiva de algumas demandas sociais das peças orçamentárias.

No caso da região Nordeste, especificamente, os municípios apresentam um maior grau de dependência em relação ao governo central, haja vista possuírem, em regra, menores índices de renda per capita e baixo dinamismo econômico em relação a outras regiões do país. Por essa razão, a presente investigação dedica-se a abordagem dos municípios nordestinos integrantes da Rede Brasileira de OP. Assim, considerando a complexidade da matéria orçamentária e os mecanismos institucionais de controle disponíveis à população, o estudo questiona como se desdobram as etapas do ciclo de OP nos municípios nordestinos integrantes da Rede. Tal indagação remete à necessidade de investigar a utilização dos mecanismos e instrumentos de participação popular nesse processo. Objetiva, portanto, analisar as fases componentes do ciclo do OP nos ditos municípios, identificando as razões limitadoras de um maior engajamento da população no processo participativo.

O estudo foi realizado por método de pesquisa exploratória, mediante o levantamento bibliográfico acerca do tema, sendo mapeadas as principais questões teóricas atinentes à implementação do OP, especificamente, no que tange aos ciclos de participação. A partir daí, foram selecionados cinco municípios nordestinos da Rede Brasileira de Orçamento Participativo, sendo realizadas entrevistas semiestruturadas com coordenadores de OP de cada um dos respectivos municípios. Ao final, tem-se a composição de quadros analíticos correspondentes a cada uma das etapas do ciclo do OP nos municípios investigados, identificando os principais meios de interação institucional entre as gestões municipais e a sociedade nesse contexto.

## **2. O Planejamento Público e a Complexidade da Matéria Orçamentária**

Planejamento público e a Administração Pública constituem duas dimensões primordiais e inerentes da atuação do Estado. A Administração Pública, em conjunto com o planejamento público e o orçamento público, forma a base do processo orçamentário, de suma importância para o estudo do orçamento participativo nos municípios (SILVA, 2004).

A análise do orçamento público não consiste em tarefa fácil. A própria complexidade técnica da peça orçamentária implica numa espécie de limitação da integração dos atores sociais ao processo participativo nesse âmbito. Diante disso, para se chegar ao OP é necessário quebrar alguns dos paradigmas existentes. O OP surge então da necessidade de conexão das ações das gestões municipais com a população, dando-lhes a oportunidade de se expressar nos espaços disponibilizados sobre as principais demandas enfrentadas. Nesse sentido, o desenvolvimento social e econômico das regiões vai assumindo uma relação direta com a maturidade dos processos participativos sociais (MATOS, 2012; OLIVEIRA, 2007; FERREIRA, 2003; TONI, 2003).

A prerrogativa de que as ações governamentais devem ser desdobradas por meio de planejamento, além de possuir status normativo-institucional no ordenamento brasileiro<sup>3</sup>, demanda a eficaz interação entre as dimensões e meandros da máquina pública. Dentre muitas formas didáticas de organização, o planejamento pode ser dividido em cinco dimensões: a primeira corresponde aos produtos como, por exemplo, as finanças e as relações humanas, a segunda corresponde aos elementos do planejamento (objetivos, estratégias, políticas, programas, orçamento, entre outros), a terceira corresponde a delimitação do tempo do planejamento (curto, médio ou longo prazo), a quarta corresponde às unidades organizacionais e a quinta dimensão corresponde as características do planejamento (SILVA, 2004).

No Brasil, o planejamento governamental se consolidou a partir dos anos 1930, tornando-se assim uma prática universalmente aceita e vinculada à necessidade de racionalização permanente dos serviços e da máquina pública (TONI, 2003). O

---

<sup>3</sup> O Decreto-Lei 200/1967 em seu artigo 7º cita que “A ação governamental obedecerá ao planejamento que vise promover o desenvolvimento econômico-social do País, norteando-se segundo planos e programas”.

Orçamento Participativo surge então como uma prática social capaz de aproximar o processo decisório do planejamento governamental das demandas sociais, permitindo a atuação da população no momento de composição da peça orçamentária e das políticas públicas. Com o advento da chamada Constituição Cidadã, em 1988, consolidam-se os fundamentos da democracia representativa no país<sup>4</sup>, viabilizando-se a partir daí a edificação de instrumentos institucionais tendentes a garantirem a participação social no processo orçamentário, reconhecendo atores sociais e políticos enquanto sujeitos na construção e efetivação de direitos e da própria transparência do Estado (TEIXEIRA, 2002).

Tal como é concebido, o OP no Brasil nasceu em meados da década de 1980, tendo como principal finalidade fomentar dinâmicas democráticas, ampliando a atuação popular sobre as decisões quanto à utilização dos recursos públicos. A história do OP e sua aplicação no Brasil pode ser dividida em três momentos importantes: um relativo aos elementos basilares da sua metodologia, quando passam a estar presentes em algumas experiências precursoras, formando então os primeiros modelos de OP; a implementação dessa metodologia, seus sistemas e objetivos, a partir de 1985, principalmente com a eleição de 36 prefeituras pelo Partido dos Trabalhadores e; um terceiro momento, marcado pela adoção dessa metodologia por diferentes grupos partidários e por organizações não-governamentais, sob o discurso de favorecimento à descentralização administrativa e participação popular (PIRES, 2000).

De um modo geral, o Orçamento Público da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios é conduzido sob a luz da lei 4.320/64, que estabelece as normas gerais de Direito Financeiro e normatizam a sua elaboração e controle. Matos (2012) cita que a participação da sociedade no processo de tomada de decisão da alocação dos recursos públicos financeiros aliados com o esforço que o governo vem tendo para atender as necessidades sociais tem gerado inúmeras consequências, entre elas a de esclarecer de forma dinâmica como funciona o Orçamento Público. Para haver uma melhoria significativa na alocação dos recursos municipais se faz necessária a presença da sociedade no processo orçamentário, e a sociedade deverá participar da prática do Orçamento nas suas diversas fases.

O processo Orçamentário é complexo e envolve uma série de atores, atividades e produtos intermediários e finais. Levando-se isso em consideração, é necessário analisar a consistência das bases de dados que compõe o Orçamento Público elaborado pelo Poder Executivo, elaborar relatórios e pareceres, além de várias outras atividades. Com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), o Estado passa a ser obrigado a emitir o chamado Relatório Resumido de Execução Orçamentária, compreendendo demonstrativos como o Balanço Orçamentário, Despesas Orçamentárias por Função e Subfunção, Receita Corrente Líquida, Resultados dos Regimes Próprio e Geral de Previdência Social (RPPS e RGPS), Resultados Primário e

---

<sup>4</sup> Em seu artigo 1º, parágrafo único, a Constituição Federal enfatiza que “*Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição*” (BRASIL, 1988).

Nominal, Cumprimento dos Mínimos Constitucionais com Saúde e Educação e Execução dos Restos a Pagar inscritos no exercício anterior, além do chamado Relatório de Gestão Fiscal.

Embora tais instrumentos de transparência sejam institucionalmente assegurados pelo ordenamento jurídico, a efetiva participação popular com base nos mesmos demandaria uma plena decodificação de tais informações, na medida em que a simples disposição das mesmas não oferece uma clara percepção das ações estratégicas do governo e seus respectivos quantitativos. Nesse sentido, a complexidade da matéria orçamentária pode se tornar um óbice à participação consciente no processo de planejamento orçamentário público.

### **3. O Desafio da Participação o Processo Orçamentário**

O orçamento Participativo tem sido um dos principais mecanismos, de participação popular, adotados pelos governos municipais (FERREIRA, 2003), consubstanciando-se num processo de democracia direta, voluntária e universal que quando combinada com a democracia representativa define o destino do Orçamento Público. Além de promover o exercício da cidadania, o OP reúne representantes dos bairros da cidade em conjunto com representantes da esfera municipal a fim de definir os investimentos prioritários que promovam uma melhoria significativa na qualidade de vida dos cidadãos, claro que se levando em consideração as previsões dos recursos financeiros do Orçamento Municipal. Estabelece-se, desta forma, um novo tipo de “contratualidade”, havendo assim uma ruptura nas práticas clientelistas e até patrimonialistas, responsáveis pelo afastamento entre o cidadão e seus representantes (TONI, 2003).

Essa experiência consiste numa oportunidade de a população demonstrar suas principais necessidades aos gestores públicos. Introduce-se, desta forma, uma possibilidade de luta de interesses em cuja participação direta pode ser decisiva no atendimento a demandas básicas da população, como, por exemplo, a pavimentação de ruas, saneamento básico e postos de saúde, dentre outros. A canalização dessas demandas sociais, principalmente no âmbito das parcelas mais carentes da população, pode se materializada na ocasião das reuniões e assembleias do OP (ROSENFELD, 2003). Esses momentos de deliberação podem ter diferentes alcances.

[...] O alcance do poder deliberativo também influencia grandemente a metodologia adotada: há casos em que a população é apenas consultada e há casos em que se pretende deixar em suas mãos todo o poder decisório. Entre estes extremos situam-se a maioria das experiências, que consistem num espécie de cogestão, em que o executivo divide a população parcela da responsabilidade decisória [...]. (PIRES, 2000).

Pode ainda a participação popular assumir uma caráter de fiscalização por eficiência e transparência das ações já sob implementação, ou uma participação mais ampla, com o poder da população de definir tópicos da pela orçamentária. Em síntese, o

Orçamento participativo stricto sensu é o que se chama de participação popular direta, ou seja, a população está diretamente ligada com a composição do Orçamento Público, colocando nele as principais demandas enfrentadas. Em contrapartida, o Orçamento Participativo lato sensu é aquele em que a população participa de maneira indireta, apenas como ouvinte daquilo que já foi anteriormente decidido pelo governo, porém isso não quer dizer que o governo tem ampla liberdade de anexar ao Orçamento Público àquilo que bem satisfaçam apenas as suas necessidades e a população tenha que ficar de “braços atados” sem nada poder fazer.

Dentre os benefícios da adoção do OP para a gestão municipal, têm-se a democratização e a transparência dos gastos públicos, além de proporcionar uma maior efetividade no controle social (JACOBI & TEIXEIRA, 1996). Entretanto, apesar disso, nem todas as experiências nas cidades brasileiras deram certo. Uma das limitações encontradas pelo OP é não ter condições de atender a todas as necessidades enumeradas pela sociedade. Isso acaba gerando conflitos entre a população e a gestão, dificultando o processo de negociação entre as partes, e o alcance do necessário consenso acerca das prioridades. Vale mencionar ser tal momento um dos mais importantes diálogos entre o poder público e sociedade civil (SANCHES, 2002, apud BARROS, 2004).

Outra limitação bastante comum entre as práticas de OP é a falta de vontade política e a ausência de confiança por parte da população em relação aos detentores do poder. A própria escassez de recursos financeiros leva as gestões municipais a buscarem alternativas isoladas, sem maior conexão com os anseios dos cidadãos (TEIXEIRA, 2002).

As diferenças sociais, bem como a falta de conhecimento das camadas mais pobres da população também impõem óbices à implantação do OP. É certo que o controle social deve ser realizado pelos mais diferentes grupos de cidadãos, porém existe um certo grau de complexidade técnica no que tange a matéria orçamentária que não tem permitido a todos os segmentos sociais se posicionarem conscientemente junto à tais questões. A esse respeito, Teixeira (2002) menciona o caso dos assalariados rurais em conjunto com outros segmentos da sociedade têm uma relação com o poder local ainda incipiente, embora componham uma das parcelas da população mais dependentes da ação pública. Por não conseguirem compreender a matéria orçamentária, alguns desses grupos por vezes desistem de participar do processo do OP.

A falta de capacidade de controlar as informações bem como os recursos públicos gera um desequilíbrio entre os governantes e a sociedade. Abers (2000) apud Panato (2012) cita que o desequilíbrio entre o governo e os participantes no que se refere ao controle das informações e dos recursos, faz com que a participação seja manipulada pelos membros do governo. Levando em consideração tal desequilíbrio, os membros da gestão local acabam se beneficiando e suscitando assim o não envolvimento da sociedade no processo de tomada de decisão na aplicação dos recursos públicos.

A falta de conhecimento da matéria orçamentária por parte dos delegados e/ou conselheiros escolhidos para representar o povo também é um grave fator que tem dificultado a implantação do OP nos municípios. Como alternativa, importa mencionar

a adoção de métodos como a elaboração de cursos de capacitação e a simplificação do orçamento por parte dos entes governamentais (PANATO, 2012).

Os instrumentos utilizados para promover a participação da sociedade no Estado brasileiro são fáceis de serem notados quando analisa-se a organização da sociedade. Nos últimos anos tem havido o fortalecimento e o incentivo a criação de canais capazes de promover um diálogo entre a gestão municipal e a sociedade. Benevides (1991) *apud* Pires e Vaz (2012) cita os **canais clássicos de participação direta da sociedade**<sup>5</sup>, trazidos pela CF/88 que são a *iniciativa popular*, os *plebiscitos* e o *referendo*. Não distante desses instrumentos, surgiram inúmeros outros, porém este trabalho irá citar apenas sete desses canais de interação. São eles: *Audiências Públicas*, *Consultas Públicas*, *Conferências temáticas*, *Conselhos gestores de políticas*, *Ouvidorias*, *PPAs participativos* e *Reuniões com grupos de interesse*. Uma breve descrição de cada um desses canais pode ser observada no Quadro 01, a fim de demonstrar a diversidade existente.

**Quadro 01** – Canais de interação entre o Estado e a Sociedade

<b>Espaço de participação e diálogo</b>	<b>Descrição</b>
<i>Audiências Públicas e consultas públicas</i>	São encontros presenciais promovidos pelo governo em torno de uma temática, a fim de discutir assuntos relacionados a políticas públicas sociais. As consultas públicas são instrumentos similares às audiências, onde o principal objetivo é viabilizar a aplicação de normas e torná-las efetivas. O poder público irá tentar compreender as principais demandas e reclamações da sociedade. Diferentemente das audiências, as consultas públicas não se dão de forma presencial. (PIRES e VAZ, 2012; POLIS, 2005 <sup>6</sup> ).
<i>Conferências temáticas</i>	São eventos que ocorrem com uma constância específica, onde serão discutidas questões determinadas de áreas temáticas em políticas públicas. Normalmente ocorrem nos três níveis de governo (nacional, estadual e municipal), sendo que uma temática será discutida em seu menor nível e irá avançando para os demais níveis

<sup>5</sup> Plebiscito e referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19709.htm)> Acesso em: 03 de Agosto de 2015.

<sup>6</sup> Participação popular na construção do poder local. Pólis - Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais – nº 24 - Dezembro/05. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/1042/1042.pdf>>



	conforme avançar as negociações. Nos níveis estadual e nacional, apenas os delegados escolhidos nas conferências municipais terão direito a voto. Tais eventos são abertos ao público e os delegados são os representantes diretos da sociedade. (PIRES e VAZ, 2012).
<i>Conselhos gestores de políticas</i>	São instituições que permitem a participação social nos processos de tomada de decisão referentes ao planejamento e estabelecimento de políticas públicas específicas. São instituídas nos três níveis de governo e é composta por membros do governo e da sociedade civil. (PIRES e VAZ, 2012)
<i>Ouvidorias</i>	São instâncias dos órgãos governamentais que, através da disponibilização de meios específicos para contato, auxiliam o cidadão nas suas relações com o Estado. Por intermédio dessas instâncias o cidadão consegue relacionar-se com a Administração Pública, fazendo assim suas reclamações, denúncias, bem como podem apresentar suas principais demandas. Conforme a população lança suas denúncias, reclamações e demandas, os responsáveis pela coleta dos dados irão analisar tudo, a fim de solucionar os problemas sociais. (PIRES e VAZ, 2012; BRASIL, 2013 <sup>7</sup> ).
<i>PPAs Participativos</i>	É um dos principais instrumentos de planejamento em conjunto com a Lei de diretrizes orçamentárias e a Lei orçamentária Anual. É elaborado a cada 4 anos e define as perspectivas do desenvolvimento de programas e políticas públicas. Há a presença dos diversos segmentos sociais, contribuindo para a construção e monitoramento dos programas governamentais. , estabelecendo assim uma relação mais democrática entre o governo e a sociedade. A sociedade poderá apresentar suas necessidades e sugestões que poderão ser incluídas na hora de definir os programas e ações do governo. (PIRES e VAZ, 2012; BRASIL, 2011).
<i>Reuniões com grupos de interesse</i>	São canais através dos quais grupos específicos da sociedade negociam diretamente com o governo determinados assuntos que lhes interessam. (PIRES e VAZ, 2012).

Fonte: Elaboração própria

<sup>7</sup> Plano Plurianual participativo 2012-2015: a Bahia de todos nós, na mesma direção. Salvador, Bahia: Secretaria de Planejamento, 2011. Disponível: <<http://www.seplan.ba.gov.br/wp-content/uploads/2013/01/Cartilha-PPA-Participativo-2012-2015.pdf>>.

Apesar dos inúmeros benefícios ocasionados pela participação social na vida da gestão pública, ela ainda é bastante limitada. A falta de uma cultura participativa e os próprios mecanismos de implementação do OP podem mitigar o bom desenvolvimento dessas práticas. Para que a participação seja real e efetiva, não bastam projetos com tais intenções. A própria composição das estruturas estatais deve estar comprometida com os processos de democratização, considerando a escassez de recursos e a exigência de qualificação técnica que possibilite a manutenção da capacidade de representação efetiva (DIAS, 2008; RIZEK, 2003).

As desigualdades de recursos (renda, escolaridade, organizacional, etc.) também produzem divergências no poder de influência nos processos decisórios. Quanto maior o número de recursos disponibilizados para a população, bem como o maior grau de escolaridade, maior tende a ser a participação social, visto que haverá na população uma maior penetração de informações e conseqüentemente um maior entendimento do que vem de fato a ser a matéria orçamentária (PERISSINOTO e SOUZA, 2004 *apud* LUCHMANN, 2005).

A falta de representatividade social e de organizações participativas também são fatores que influenciam negativamente na participação social. Nem sempre a sociedade dispõe de pessoas preparadas para apresentar suas demandas perante a gestão municipal, o que muitas vezes dificulta a escolha de um representante. Outras vezes, a sociedade possui “estrutura” social, porém a gestão não viabiliza organizações ou estruturas físicas através do qual a população possa possibilitar a participação social (MILANI, 2008).

Existem ainda questões de gênero em algumas comunidades, fator que tem limitado de forma intensa a participação social, pois embora, em alguns casos, as mulheres apresentem certa habilidade junto às dinâmicas e processos de negociação nos bairros, não se encontram proporcionalmente inseridas nos órgãos de decisão e de representação (MILANI, 2008).

Assim manifestam-se alguns dos desafios à participação popular no processo orçamentário, pois, embora a participação já esteja normativamente consagrada nos textos legais, a formação de uma cultura participativa e o desenvolvimento de práticas efetivas de interação social nesse âmbito enfrenta ainda adversidades.

#### **4. As Condições de Implementação e o Ciclo do Orçamento Participativo**

Quando a administração Pública opta por adotar como forma de democratizar a aplicação dos recursos públicos o Orçamento Participativo, se faz necessário tomar uma série de medidas, para que tal implantação seja eficaz e venha beneficiar tanto os gestores locais como principalmente a sociedade.

Santos (2004) cita quatro cuidados essenciais na implantação do OP nos municípios. São eles:

- **Apoio do Prefeito:** O apoio do prefeito no processo de implantação do OP é um fator decisivo para que o mesmo venha obter sucesso. Os gestores municipais precisam estar vigorosamente comprometidos com as propostas e estar dispostos a enfrentar a diversidade de demandas sociais que poderão surgir;

- **Critérios de trabalho bem definidos:** Reunir a população e encher-lhes de dados para que se possam obter resultado a respeito da utilização dos recursos públicos não se faz suficiente. A gestão municipal necessita dinamizar o processo de democratização, constituindo assim laços eficientes e eficazes entre o poder público e a sociedade.

- **Composição da equipe:** Ao formar a equipe que servirá de “ponte” entre a administração pública e a população, é necessário que seus integrantes tenham conhecimento tanto sobre o funcionamento da prefeitura, sobre os recursos financeiros municipais e também precisam dominar a metodologia de trabalho do OP. Além do mais, a equipe deverá adotar um posicionamento que facilite as relações entre o governo e a população e acima de tudo, tal equipe deverá transmitir confiança para as pessoas as quais estão representando.

- **Transparência nas informações:** uma condição primordial para a implantação e sucesso do OP nos municípios é o acesso dos cidadãos envolvidos no processo às informações que lhes permitam participar das decisões da alocação dos recursos financeiros municipais. Trata-se de um processo participativo, ou seja, é crucial a participação popular, para que possam opinar e conhecer as propostas da gestão para melhorias sociais. Além do mais, a gestão deverá ofertar meios pelos quais será permitida uma maior efetividade no controle social.

Não muito diferente das condições citadas por Santos (2004), Teixeira (2006) *apud* Oliveira (2007) dentre as inúmeras condições de implantação do OP reconhece oito condições como sendo de primordial importância para o seu sucesso. São elas:

- **Conhecimento técnico e político:** A gestão pública local necessita ter conhecimento sobre as principais demandas e os principais problemas enfrentados pela sociedade, conciliando-os com os conhecimentos políticos.

- **Conciliar as demandas com os critérios técnicos de urgência:** Os gestores necessitam combinar as prioridades das demandas sociais com a escassez dos recursos públicos, a falta de equipamentos suficientes para suprir a todas as demandas e a escassez dos serviços públicos. Em outras palavras, é papel do gestor analisar rigorosamente todas as necessidades sociais e estabelecer quais possuem caráter de emergência ou urgência dentro da sociedade;

- **Transparência das informações:** A administração pública deverá produzir as informações para controle social de forma simples, bem como deverá elaborá-las com linguagem clara. Além do mais deverá proporcionar meios para que a população venha ter um fácil acesso a essas informações;

- **Mobilização da sociedade:** A gestão pública deverá engajar toda a sociedade no processo participativo. Não deverá haver distinções entre “bairros ricos” e “bairros pobres”, entre ricos e pobres ou até mesmo entre homens e mulheres. A comunidade local de uma forma geral deverá estar informada a respeito do direito que poderá exercer ao participar do OP.

- **Vontade política ao engajar a população no processo participativo:** Envolvimento de toda a gestão municipal para sustentação do OP e engajar de forma efetiva a população no processo participativo.

- **Mecanismos de integração na gestão pública:** Nem sempre os meios disponibilizados pela gestão pública são eficazes e proporcionam efetivo controle social. A burocracia existente no processo de controle social dificulta e retarda a execução das obras e serviços públicos. É necessário sanar as dificuldades com a máquina pública para que assim hajam mudanças nas rotinas administrativas;

- **Funcionamento da cidade:** Para que se tenha êxito nas experiências participativas é necessário que se tenha conhecimento do recurso financeiro disponível, para que assim haja redistribuição dos mesmos e conseqüentemente o bom funcionamento da cidade;

- **Planejamento da cidade e articulação entre as políticas municipais:** A escassez dos recursos para eventuais investimentos nos municípios constitui um dos principais dilemas do OP, acarretando assim uma centralização entre as demandas sociais. A população tem apontado inúmeras coisas que acreditam ser “prioridades”, porém existe uma acentuada contradição entre as demandas e os investimentos estratégicos em prol de toda a sociedade.

Levando-se em consideração esses cuidados que devem ser tomados para que se haja sucesso na implantação do OP, o Orçamento Participativo se apresenta como um primordial instrumento na maior equidade social nos aspectos econômicos e políticos.

Vistas as principais condições de implementação do OP, importa elencar o seu **ciclo** mais frequente, indicando suas **sete fases** primordiais, tal como relatado por Teixeira *et al* (2006):

- **A autoregulação e a legislação:** Considerado um dos mecanismos mais interessantes do Orçamento Participativo. A construção da autoregulação normalmente se dá no primeiro ano de forma interna no governo e algumas vezes contam com o auxílio da sociedade local. O regimento interno geralmente é a única “legislação” do OP e é revisado anualmente antes que se inicie um novo ciclo para dar uma maior dinamicidade ao processo. Inúmeros municípios brasileiros ganharam o direito de participar do Orçamento através da Lei Orgânica que rege os Municípios ou até mesmo através de Lei Ordinária. Infelizmente poucas foram as experiências brasileiras que transformaram o OP em uma lei. Uma das grandes barreiras enfrentadas pelo OP é sua intensa flexibilidade mesmo quando torna-se uma lei de fato, pois aprimora os desafios enfrentados pelos municípios de acordo com cada nova realidade. Outro grande desafio é a de o governo dialogar com a sociedade sobre o melhor formato do OP no município e suas adequações as realidades locais.

- **As plenárias regionais:** Ao se dar início ao OP o município é dividido em regiões que irá conduzir a equipe da prefeitura bem como os representantes da população no processo de tomada de decisão. Serão realizadas reuniões nas regiões, bairros, comunidades ou micro-regiões visando coletar as demandas da sociedade, priorizando assim uma demanda “principal” que abranja todas as regiões. Nas plenárias regionais serão eleitos os delegados, que irão compor o Fórum, e os conselheiros, ambos estarão representando a sociedade local. Nem sempre há a escolha dessas duas figuras para representar o povo, nos casos em que existem ambos, os delegados estarão em maior volume e terão uma relação mais direta com a região. Os delegados serão eleitos proporcionalmente a quantidades de pessoas participantes do OP na região, normalmente para cada grupo de 10 ou 20 participantes é eleito um delegado. Os delegados possuem como principal atividade a prestação de contas da gestão, bem como repassar as informações aos moradores e dispor sobre as prioridades do município. Vale frisar que o governo poderá indicar algum representante para acompanhar o processo, algumas vezes esse representante terá direito apenas a voz e em outras vezes terá direito tanto a voz quanto a voto.

- **Plenárias Temáticas:** A prática desse tipo de plenária tornou-se mais comum entre as experiências do OP. Nas reuniões serão estabelecidas as prioridades referentes a cada tema. As temáticas abordadas poderão ser saúde, educação, cidadania, transporte, habitação, esporte, desenvolvimento urbano, desenvolvimento econômico, entre várias outras. Há casos em que há a eleição de delegados nas plenárias temáticas e quando isso ocorre há o mesmo critério de seleção que há nas plenárias regionais. Quando há um aprofundamento nas políticas públicas de cada área é permitida ao mesmo tempo uma percepção sobre as principais prioridades de cada região.

- **O conselho municipal do OP:** Os conselhos que compõem o OP são formados pelos delegados e conselheiros. Nesses espaços serão discutidas as prioridades para o

Orçamento Público do município. Entretanto, infelizmente, o que ocorre na maioria das experiências é apenas uma única reunião, porém em algumas experiências há encontros regulares semanalmente, quinzenalmente ou até mesmo mensalmente. Nos casos em que há uma maior frequência desses encontros, os representantes das comunidades irão debater e negociar com os representantes do governo as prioridades que cada temática irá considerar mais importante para integrar o orçamento público anual. “*Quanto maior a regularidade e a definição clara dos procedimentos para a convocação e a realização das reuniões, maior as possibilidades de todos os conselheiros se capacitarem para intervir no debate com qualidade* (TEIXEIRA et al, 2006)”.

- **Tramitação das leis orçamentárias na Câmara dos Vereadores:** Depois de estabelecidas as prioridades que irão compor o orçamento o governo irá elaborar o Projeto de Lei Orçamentária Anual, conhecida também como “Peça Orçamentária”. Após a elaboração será levada para apreciação da câmara dos vereadores no período entre setembro e dezembro. À medida que o OP se torna mais significativo ele passa a ter um maior poder de decisão sobre e conseqüentemente maior é a necessidade de articulação com a câmara, visto que é a câmara a responsável pela aprovação e fiscalização da realização do Orçamento público.

- **Acompanhamento da Execução Orçamentária:** Infelizmente, apesar dos inúmeros meios disponibilizados pelos governos para que haja interação por parte da sociedade no processo que compõe a execução do orçamento público, ainda há um irrisório acompanhamento da população. O acompanhamento das decisões do OP normalmente é realizado pelo conselho do OP, pelos delegados que representam a sociedade e pelos representantes da gestão municipal. Por conta da complexidade da matéria orçamentária a tarefa de acompanhar a execução do orçamento acaba sendo pouco sistêmica e limita-se apenas ao acompanhamento das obras e serviços realizados. O controle social exercido sobre o Orçamento público e consolidado pelo OP requer uma capacitação no seu acompanhamento, visto que uma pequena parcela da população é capaz de compreender os balancetes que são disponibilizados nos portais de transparência. O controle social exige também que os sistemas possam ser disponibilizados de forma mais simplificada, para que haja um aumento no acesso aos dados financeiros por parte da população.

## **5. A Rede Brasileira e o Orçamento Participativo na Região Nordeste**

A Rede Brasileira de Orçamento Participativo foi inaugurada em outubro de 2007. Até o momento de sua inauguração, apesar de o OP já ter surgido há alguns anos, não se tinha oficialmente uma organização que pudesse coordenar e nortear as cidades que quisessem desenvolver a iniciativa de participação democrática. Assim, essa articulação surge com o intuito de fortalecer a iniciativa nas cidades voltadas para a participação popular, no sentido de enfrentar os problemas e dificuldades encontrados

na expectativa de criação de alternativas para tais encontros, buscar o aprimoramento e melhoria na qualidade das experiências das cidades que desenvolvem o OP, solidificar os processos desenvolvidos através da análise dos resultados alcançados, analisar as metodologias de avaliação dos impactos do OP na vida da sociedade beneficiada e promover ações que preservem as ações das experiências do OP no decorrer das últimas duas décadas.

O arranjo tem por objetivo fortalecer a participação da sociedade na interação com a gestão pública, bem como busca diminuir as desigualdades sociais por meio do envolvimento da população, consubstanciando as práticas e compartilhando as experiências. Atualmente, fazem parte da Rede mais de 70 municípios, sendo 19 deles situados na Região Nordeste.

Existe uma suposição que repercute a vida dos brasileiros de que a região Nordeste é a região brasileira com menor índice de participação social (WIARDA, 1990 *apud* AVRITZER *et al*, 2007, p. 09). Um estudo recente sobre o OP e as novas formas de participação para a construção de um país mais democrático fortalecem a ideia de uma separação regional entre as culturas participativas no Brasil (ABERS, 2000; AVRITZER E NAVARRO, 2003; BAIOSCHI 2005; *apud* AVRITZER *et al*, 2007).

Para a construção de uma imagem diferente da participação das comunidades no processo de tomada de decisão do orçamento público da região Nordeste perante a sociedade brasileira, se faz necessário abordar três críticas fundamentais para o entendimento dos motivos que colocaram o Nordeste nesse perfil. Avritzer (2007) coloca tais críticas da seguinte forma: em primeiro lugar, a percepção das diversidades entre as regiões participativas e não participativas e os conflitos estruturalistas e empíricos das organizações participativas; em segundo, por não existir uma delimitação entre as regiões participativas e as regiões não participativas não há como explicar o envolvimento destas com a realidade social brasileira; e em terceiro, o autor mostra uma imagem complexa e com múltiplas faces, onde na melhor das hipóteses somente o estado da Bahia por questões políticas e não culturais corresponde à visão clássica a respeito da tensão entre cultura local e a participação política.

No decorrer dos dois últimos séculos os estados nordestinos trilharam diferentes trajetórias e se diferenciaram adicionalmente do contexto de redemocratização da sociedade brasileira. Pode-se citar como exemplo de Pernambuco, único estado do Nordeste onde a dinâmica de participação social acompanhou o chamado “bom associativo” da região Sul e Sudeste. Ainda nos anos 1980, a capital de Pernambuco (que já era Recife) apresentava traços da política participativa igualmente a outras regiões do país. Entre os anos de 1988 e 2000 outros municípios pernambucanos começaram a apresentar aspectos participativos, sendo adaptados à participação de forma ampla através do sistema político (AVRITZER, 2007).

Distanciando bruscamente da realidade vivenciada pelo estado de Pernambuco, Ceará encontrava-se debilitado em relação às participações sociais, visto que durante o processo de redemocratização da sociedade brasileira os movimentos sociais eram irrísórios (AVRITZER, 2007). Foi apenas no início da década de 1990 que as mudanças

sociais tomaram força. A criação de movimentos de reforma política e administrativa centradas na organização do estado (NASPOLINI, 2001 *apud* AVRITZER, 2007) modificou o campo da sociedade civil e instigou a criação de múltiplas organizações civis.

Em contraste com os estados de Pernambuco e Ceará, tem-se o estado da Bahia. Avritzer (2007) relata que duas características específicas são capazes de diferenciar a Bahia dos demais estados Nordestinos: a primeira característica diz respeito à organização da sociedade civil que em muito se assemelhava com a do estado do Ceará, onde não existiam movimentos urbanos significativos no período da redemocratização, pois no estado havia uma forte represália aos grupos de esquerda tradicionais; a segunda característica retrata que durante anos o estado sofreu com uma administração completamente anti-participativa, que resistiu fortemente a implantação de políticas que promovessem a participação da sociedade nos aspectos econômicos (MOTA, 2007 *apud* AVRITZER, 2007). Em alguns municípios do estado baiano o PT começou a introduzir instituições participativas à medida que ia elegendo seus representantes e tornando-se referência para outras cidades estabelecendo alternativas pautadas na participação.

No que tange à Rede Brasileira de Orçamento Participativo, especificamente, os 19 municípios integrantes, pertencentes à Região Nordeste, são: Anadia (AL), Caaporã (PB), Cajazeiras (PB), Campina Grande (PB), Caruaru (PE), Conde (PB), Crateús (CE), Dona Inês (PB), Fortaleza (CE), João Pessoa (PB), Lauro de Freitas (BA), Mauriti (CE), Natal (RN), Patos (PB), Paudalho (PE), Picuí (PB), Pombal (PB) e Recife (PE), Santarém (PA).

Com a finalidade de se obter os dados suficientes para realizar o trabalho, tentou-se contato com todos os municípios citados, porém por inúmeros motivos<sup>8</sup> não se obteve êxito em todos os contatos. Os municípios participantes da pesquisa foram: Campina Grande (PB), Fortaleza (CE), João Pessoa (PB), Paudalho (PE) e Recife (PE). A partir dos primários contatos exploratórios com a RBOP foram selecionadas as dimensões analíticas mais relevantes e, posteriormente, compostos os questionários semiestruturados para aplicação junto aos coordenadores do OP em cada um dos municípios pesquisados.

A investigação desdobrou-se por seis dimensões analíticas identificadas no curso da própria exploração. A primeira delas dedicou-se ao tratamento da “*Representatividade e Participação Popular*” nas cidades investigadas. Nesse âmbito, foram avaliadas: a) as instâncias participativas para controle do Orçamento; b) o ciclo do OP; c) os principais pontos de dificuldade de implementação e; d) as formas de análise das demandas sociais. A segunda dimensão tratou da “*Interação Social com a Gestão Municipal*”, identificando os principais traços da: a) relação entre a sociedade e a gestão; b) compatibilidade entre as demandas sociais e municipais e; c) como é tratada

---

<sup>8</sup> Entre os municípios citados, em contato com a Secretaria de Administração do município de Paudalho – PE obteve-se, a informação que o município não mais executa o OP (a última execução foi na gestão passada), pois passou por inúmeras dificuldades de implantação. Entre tais dificuldades destaca-se: dificuldades financeiras e falta de uma equipe estruturada para coordenar e acompanhar a execução do orçamento participativo, tornando-se assim inviável sua continuidade.



a indisponibilidade financeira para suprir demandas. A terceira pontuou a “*Conexão com o Gabinete do Prefeito*”, a quarta, por sua vez, consiste na “*Dimensão Jurídica*”, subdividida em: a) a relação entre o OP e os instrumentos de planejamento governamental e; b) os instrumentos utilizados no debate das demandas. A quinta, denominada “*Dimensão Orçamentária*”, também subdivide-se em outros dois pontos: a) a forma de apresentação do orçamento e; b) a forma de disponibilização dos recursos financeiros. A última, por seu turno, indaga aos coordenadores acerca dos “*Impactos Sociais*” oriundo da prática do OP. As últimas quatro dimensões foram organizadas em um único quadro analítico, intitulado “*Aspectos Relevantes*”.

#### **a. A Representatividade e a Participação Popular**

Nos municípios estudados, observaram-se singularidades significativas na formação do ciclo participativo. Apesar de possuírem fases distintas entre si, nos 6 (seis) municípios pode-se verificar uma forte interligação entre as fases. Em todas elas nota-se uma intensa relação da população na escolha das demandas que serão priorizadas pelo governo.

Apenas nos municípios de Campina Grande (PB) e Crateús (CE) há uma fase exclusiva para a confecção da LDO e discursão da LOA, nos demais municípios, há a inserção das demandas priorizadas pela população nesses instrumentos de planejamento.

Existem algumas instâncias para controle do Orçamento Público por parte da população. Apesar de possuírem nomes distintos nos municípios, o controle é basicamente realizado pelos conselhos. O conselheiro tem o papel de apresentar à população os dados disponibilizados pela gestão municipal, além de fiscalizar a execução das demandas priorizadas pelas comunidades e passar assim um *feedback* para os mesmos. Os conselheiros então servem de laço entre a gestão municipal e a população.

As administrações municipais costumam mapear as demandas sociais e relacioná-las com as prioridades orçamentárias municipais, desta forma há uma avaliação técnica, jurídica e orçamentária daquilo que se tem como demanda e daquilo que se pode priorizar, retornando assim como uma forma de relatório para as comunidades.

Notou-se também que cada município possui uma particularidade distinta quando se fala em dificuldades na implantação do OP. A vontade política, por exemplo, é uma dificuldade, como também uma realidade enfrentada pelo município de Crateús (CE). Com a ausência de vontade política não há condições de se executar o OP, pois não basta apenas a vontade da população em participar desse processo, sendo assim impossível se firmar laços de comprometimento orçamentário quando não se há interesse por parte da gestão municipal. Em síntese, sem vontade política tende-se a ter fracassos nas fases do OP e conseqüentemente um desaparecimento dessa forma de participação da população no processo de tomada de decisão. No município de Campina Grande (PB) a principal dificuldade enfrentada pela gestão municipal é a execução do OP, visto que nem sempre é possível realizar as obras a tempo, pois existem fatores

externos que comprometem as mesmas, além do mais, o processo burocrático que envolve execução do OP é um fator de grande influência, visto que nem sempre se consegue convencer as secretarias a tomarem como prioridades as demandas elencadas pela população. Em Fortaleza (CE) e em João Pessoa (PB) as dificuldades se concentram basicamente na participação da população, onde não se há um alto nível de representatividade popular, fracassando-se assim as audiências públicas.

Em suma, há uma total dependência do OP nas duas partes que compõem o mesmo. Por um lado, tem-se a necessidade de haver uma forte participação popular, para que se elejam as demandas sociais e que se obtenha um efetivo controle no Orçamento Público. Por outro lado, encontra-se a gestão municipal, que precisa ter vontade política de desenvolver o OP.

### QUADRO 02 – Representatividade e participação popular

<b>Município</b>	<b>Representatividade e participação popular</b>	<b>Município</b>	<b>Representatividade e participação popular</b>
<b>CAMPINA GRANDE (PB)</b>	<p><b>Instâncias participativas para controle do Orçamento</b> Plenárias Temáticas; Fóruns de delegados; Conselho do OP; Conferência municipal.</p> <p><b>Ciclo do OP</b> * Mobilização social; * Prestação de contas; * Elaboração da LDO e discursão da LOA; * Eleição das demandas sociais; * Aprovação do plano de investimento; * Execução do OP.</p> <p><b>Dificuldades de implantação</b> Execução do OP</p> <p><b>Análise das demandas sociais</b> * Levantamento das ações regionais prioritárias; * Eleição dos membros do fórum de delegados;</p>	<b>FORTALEZA (CE)</b>	<p><b>Instâncias participativas para controle do Orçamento</b> Conselho Municipal de planejamento</p> <p><b>Ciclo do OP</b> * Seminário de informação; * Assembleias eletivas dos agentes comunitários e conselheiros; * Assembleias eletivas das demandas.</p> <p><b>Dificuldades de implantação</b> Mobilizar a população</p> <p><b>Análise das demandas sociais</b> * Inscrição das demandas; * Análise técnica; * Priorização das demandas;</p>

	* Prioridades orçamentárias municipais.		
<b>RECIFE (PE)</b>	<p><b>Instâncias participativas para controle do Orçamento</b> Comissões de acompanhamento de obras e projetos; Conselho de delegados; Conselhos setoriais.</p> <p><b>Ciclo do OP</b> * Negociação interna; * Mobilização da sociedade; * Plenárias regionais e temáticas; * Execução do OP</p> <p><b>Dificuldades de implantação</b> Nenhuma</p> <p><b>Análise das demandas sociais</b> * Levantamento das ações regionais prioritárias; * Análise técnica e orçamentária; * Prioridades orçamentárias municipais</p>	<b>JOÃO PESSOA (PB)</b>	<p><b>Instâncias participativas para controle do Orçamento</b> O controle é realizado pelos conselheiros eleitos nas audiências públicas.</p> <p><b>Ciclo do OP</b> * Reuniões preparatórias; * Audiências regionais; * Planejamento Participativo; * Caravana de acompanhamento; * Avaliação do ciclo</p> <p><b>Dificuldades de implantação</b> Realização das audiências regionais</p> <p><b>Análise das demandas sociais</b> Priorização das demandas através do Conselho Regional de Governo</p>
<b>CRATEÚS (CE)</b>	<p><b>Instâncias participativas para controle do Orçamento</b> Conselho e coordenação do OP</p> <p><b>Ciclo do OP</b> * Negociação interna; * Autoregulamentação e a legislação; * Divulgação e mobilização; * Mapeamento e divisão do município * Plenárias regionais e temáticas</p>		

	<p><b>Dificuldades de implantação</b> Vontade política</p> <p><b>Análise das demandas sociais</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Discursão das prioridades demandadas;</li> <li>* Elaboração do POA;</li> <li>* Priorização pela Câmara municipal;</li> <li>* Análise técnica de viabilização das demandas.</li> </ul>
--	--

Fonte: Elaboração própria

#### **b. A interação social com a gestão municipal**

Os conselheiros e delegados são os principais responsáveis por traçarem laços de relações entre a população e a gestão municipal. Nas reuniões e nos fóruns, bem como nas associações comunitárias, explicam à população como está o andamento das obras solicitadas e dos serviços prestados.

Em alguns municípios há divergências entre as demandas sociais e aquelas priorizadas pela gestão, como é o caso, por exemplo, dos municípios de Fortaleza (CE) e João Pessoa (PB). Nos dois casos citados, há divergências de necessidades em algumas áreas (seja na área de saúde, educação, segurança, esporte e lazer, etc.) entre aquilo que se é prioridade para administração municipal e aquilo que se é prioridade para a sociedade. Quando a gestão municipal não dispõe de recursos orçamentários suficientes para executar as demandas priorizadas pela população existem debates entre membros da administração municipal, os conselheiros, delegados e as comunidades, a fim de se chegar a um consenso e em busca daquilo que seja vantajoso para a coletividade. Em alguns casos, a gestão busca executar obras que se assemelhem aquela que foi demandada, porém que não requer um valor alto de investimento. Infelizmente as gestões padecem de limitações orçamentárias, o que nem sempre é visto com “bons olhos” pela população. Há ainda aquelas obras que não dependem exclusivamente da vontade ou até mesmo recursos da prefeitura, sendo necessária a aplicação de recursos federais para sua efetiva execução. Alguns membros das comunidades acreditam que a gestão é obrigada a executar tudo aquilo que se é demandado, nessa hora surge a figura dos conselheiros, a fim de mediar os conflitos que provavelmente surgirão.

*“Só existe confiança por parte da população para com a gestão municipal quando há transparência nos gastos públicos. Quando os dados são abertos a população tende a confiar mais*

*na gestão municipal e assim participam mais ativamente do processo orçamentário participativo”. (ENTREVISTADO A)*

Em síntese, apesar das inúmeras limitações encontradas entre os laços que interligam a sociedade da gestão municipal, quando a população encontra na administração uma vontade em realizar as obras demandadas, apesar de algumas vezes as prefeituras não dispor de recursos orçamentários suficientes, tende-se a ter um maior grau de confiabilidade o que gera uma maior participação social. Além do mais, um dos principais objetivos do OP nos municípios estudados, não consiste meramente em simplesmente executar as obras demandadas pela população, mas também em desenvolver nas pessoas uma cultura mais participativa.

### QUADRO 03 – Interação social com a gestão municipal

Município	Interação social com a gestão municipal	Município	Interação social com a gestão municipal
<b>CAMPINA GRANDE (PB)</b>	<p><b>Relação entre a sociedade e a gestão</b> Através dos conselheiros e delegados.</p> <p><b>Compatibilidade entre demandas sociais e municipais</b> Sim</p> <p><b>Indisponibilidade financeira para suprir demandas</b> Realização de projetos viáveis</p>	<b>FORTALEZA (CE)</b>	<p><b>Relação entre a sociedade e a gestão</b> Conselhos, associações comunitárias e reuniões.</p> <p><b>Compatibilidade entre demandas sociais e municipais</b> Apenas em algumas áreas</p> <p><b>Indisponibilidade financeira para suprir demandas</b> Fóruns devolutivos</p>
<b>RECIFE (PE)</b>	<p><b>Relação entre a sociedade e a gestão</b> Reuniões e instrumentos de diálogo.</p> <p><b>Compatibilidade entre demandas sociais e municipais</b> Sim</p>	<b>JOÃO PESSOA (PB)</b>	<p><b>Relação entre a sociedade e a gestão</b> Reuniões preparatórias e audiências regionais.</p> <p><b>Compatibilidade entre demandas sociais e municipais</b> Nem sempre</p>

	<p><b>Indisponibilidade financeira para suprir demandas</b> A prefeitura se organiza e arruma meios para disponibilizar as demandas.</p>		<p><b>Indisponibilidade financeira para suprir demandas</b> Conselheiros comunicam a população</p>
<p><b>CRATEÚS (CE)</b></p>	<p><b>Relação entre a sociedade e a gestão</b> Reuniões deliberativas e consultivas trimestralmente.</p> <p><b>Compatibilidade entre demandas sociais e municipais</b> Sim</p> <p><b>Indisponibilidade financeira para suprir demandas</b> Visitações e esclarecimentos as comunidades</p>		

Fonte: Elaboração própria

### c. Outros aspectos importantes

Com relação as políticas de participação social desenvolvidas pelas gestões municipais, em Campina Grande (PB), Crateús (CE) e Fortaleza (CE) elas estão ligadas diretamente com o gabinete do prefeito, o que não quer dizer que as mesmas não conversam com as demais secretarias municipais.

No que tange a dimensão jurídica, o OP está inserido nos instrumentos de planejamento municipal ou vice-versa em todos os municípios estudados, ou seja, há compatibilidades em grande parte das demandas sociais e aquelas já analisadas pelo planejamento municipal para determinado período. O município de João Pessoa (PB), oferta três interessantes instrumentos (OP online, OP criança e adolescente e OP mulher), que visam não somente atender aqueles que estão participando ativamente das reuniões, fóruns e assembleias. O OP online, por exemplo, foi criado com a principal finalidade de “ouvir” também aqueles que, por inúmeros motivos não podem estar presentes nas assembleias, fóruns e/ou reuniões. O OP criança e adolescente visa despertar o interesse em crianças e adolescentes de participarem desde cedo do processo democrático que viabilizem a execução das principais demandas encontradas no âmbito

da escola da qual fazem parte. Por fim, o OP mulher, busca inserir o maior número de mulheres no processo participativo, além de ofertar políticas sociais que beneficiarão a classe feminina.

Quando se tratou da dimensão orçamentária, encontrou-se uma resistência por parte dos coordenadores em deixar transparentes os números orçamentários disponibilizados para cumprimento e execução das obras demandadas no processo participativo. O município de João Pessoa (PB), a exemplo, disse não existir um valor orçamentário definido, havendo-se tão somente a eleição de 10 (dez) demandas em cada temática social. Apesar dessa resistência, pode-se contatar que em todos os municípios há transparência nos recursos orçamentários, e os valores disponibilizados para execução de obras e serviços demandados pelas comunidades são apresentados no início do ciclo das mais diversas formas nas reuniões e fóruns, tanto pelos conselheiros como também pelos próprios representantes da gestão municipal.

Enfim, no encerramento de um ciclo participativo, em todos os municípios há impactos sociais relevantes, o que implica dizer que o processo orçamentário participativo, apesar de suas inúmeras limitações contribuem ativamente para a vida dos municípios.

**QUADRO 04 – Outros aspectos relevantes**

<b>Município</b>	<b>Conexão com o gabinete do prefeito</b>	<b>Dimensão Jurídica</b>	<b>Dimensão Orçamentária</b>	<b>Impactos Sociais</b>
<b>CAMPINA GRANDE (PB)</b>	Diretamente ligadas ao gabinete do prefeito.	<b>Relação entre o OP e instrumentos de planejamento</b> Compatibilidade entre as demandas sociais e as municipais. <b>Instrumentos para debates das demandas</b> Plenárias participativas	<b>Apresentação do Orçamento</b> Através da conferência municipal. <b>Disponibilização de recursos financeiros</b> Nada comentou	Melhor distribuição dos recursos públicos.
<b>CRATEÚS (CE)</b>	Gabinete do prefeito, Secretaria do governo e secretaria de planejamento.	<b>Relação entre o OP e instrumentos de planejamento</b> Compatibilidade entre as demandas sociais e as municipais. <b>Instrumentos para debates</b>	<b>Apresentação do Orçamento</b> Relatórios nas reuniões <b>Disponibilização de recursos financeiros</b>	Construção de um efetivo espaço de democracia participativa

		<b>das demandas</b> Ferramentas de elaboração estratégica; Ferramentas de concertação; Ferramentas de demandas coletivas; Ferramentas de demandas individuais; Ferramenta colaborativa.	Previsão de aproximadamente 2 milhões.	
<b>FORTALEZA (CE)</b>	Ligado diretamente com o gabinete do prefeito, apesar de manter comunicação com todas as outras secretarias.	<b>Relação entre o OP e instrumentos de planejamento</b> Compatibilidades entre as demandas sociais e o projeto Fortaleza 2040.  <b>Instrumentos para debates das demandas</b> Fóruns, reuniões e conselhos.	<b>Apresentação do Orçamento</b> Secretaria de planejamento e gestão municipal.  <b>Disponibilização de recursos financeiros</b> Cerca de 100 mil reais para viabilizar a participação social mais gastos com pessoal	Mais participação social e maior agilidade na execução de uma demanda.
<b>JOÃO PESSOA (PB)</b>	Coordenadoria dependente e que se relaciona com as outras secretarias.	<b>Relação entre o OP e instrumentos de planejamento</b> Ligação com PPA, LDO e LOA.  <b>Instrumentos para debates das demandas</b> OP online; OP criança e adolescente; OP mulher.	<b>Apresentação do Orçamento</b> Através do PPA  <b>Disponibilização de recursos financeiros</b> Não existe valor definido.	Aumento na credibilidade da gestão municipal, aumento no número de participação.
<b>RECIFE (PE)</b>	Ligada apenas a secretaria de governo.	<b>Relação entre o OP e instrumentos de planejamento</b> Compatibilidade entre as demandas sociais e o mapa do movimento de migração dos	<b>Apresentação do Orçamento</b> Secretaria de planejamento e gestão municipal.	Evolução do índice de desenvolvimento humano.



		recursos públicos.		
		<b>Instrumentos para debates das demandas</b>	<b>Disponibilização de recursos financeiros</b>	
		Fóruns e reuniões	Recursos oriundos de parcerias, convênios e programas federais.	

Fonte: Elaboração própria

Na primeira dimensão salientou-se as instâncias participativas, o ciclo do OP e as dificuldades encontradas durante o processo de implantação do OP, como por exemplo, a mobilização social. Na segunda, como as relações são realizadas entre a sociedade e gestão, e identificou-se que a mesma é realizada basicamente através dos conselheiros eleitos pela população. Nas demais, buscou-se evidenciar os cenários onde os recursos orçamentários são apresentados à sociedade, as relações existentes entre os instrumentos disponibilizados pelo OP e os de planejamento municipal e os impactos que o OP tem gerado na vida das comunidades nordestinas.

## 6. Considerações Finais

O orçamento participativo, sem nenhuma dúvida, representa uma nova forma de debate participativo e democrático. Da mesma maneira em que agrega elementos da democracia representativa e participativa constitui-se numa nova forma de planejamento e elaboração orçamentária, desenvolvida mediante processos distintos dos tradicionais, permeados, portanto, de maior interação social e empoderamento dos habitantes de uma dada localidade.

No decorrer do trabalho, foi analisado como o Orçamento Participativo é desenvolvido nos municípios estudados e os principais traços institucionais a partir dos quais se desdobram. Por se tratar de uma pesquisa exploratória, buscou-se salientar os aspectos mais relevantes na implantação do OP nos municípios, obtendo-se como resultados os principais objetivos propostos no início do trabalho, como por exemplo, uma análise de como se dá a relação entre a população e a gestão municipal.

Cada um dos municípios observados possui inúmeras particularidades. Notou-se também que no decorrer dos anos, nos municípios estudados, houve um importante avanço nos instrumentos disponibilizados pela gestão. Esse aspecto é de fundamental importância, visto que, as possibilidades de acesso, de controle, de liberdade de expor suas opiniões a respeito do município, de expor as necessidades diárias enfrentadas, tem facilitado a vida do cidadão e inserido as mais diversas classes nos processos participativos. Nesse sentido, tais instrumentos tem favorecido o fortalecimento da

própria Rede Brasileira de Orçamento Participativo, voltada para a articulação de iniciativas e trocas de experiências.

Apesar dos inúmeros benefícios gerados pelo OP, a própria dificuldade de contato com os coordenadores do OP nos municípios nordestinos participantes da rede denota o tamanho do desafio em se estabelecer uma cultura participativa na região, já tão marcada por desigualdades historicamente instituídas.

O processo participativo, não somente tem servido de uma forma de controle por parte da população no que diz respeito aos recursos públicos, como também tem servido de meio de interação entre os membros das comunidades. Muitas vezes pessoas convivem em uma mesma comunidade, porém nunca teve um debate entre si, o que é viabilizado através das reuniões, fóruns e assembleias do OP. As pessoas se reúnem, conversam entre si, debatem o que deverá ser priorizado em suas comunidades, criam algumas vezes até laços afetivos. Observou-se que esses laços entre as pessoas das comunidades têm minimizado os conflitos sociais existentes, ou seja, o OP tem contribuído grandemente para esse feito.

Apesar dos inúmeros benefícios ofertados pela prática do OP, é oportuno salientar que o Orçamento Participativo possui inúmeras limitações e levando isso em consideração, cabe aos gestores analisar cautelosamente os impactos ocasionados por ele nos municípios. Por fim, para que a administração pública obtenha os resultados almejados ao se planejar e executar o OP, torna-se necessário que a gestão municipal desenvolva melhorias significativas no processo que da vida ao OP, visto que o processo é complexo, assim como a matéria orçamentária também é complexa, o que muitas das vezes acaba desmotivando a população a participar ativamente do processo de democracia de seu município.

## **Bibliografia**

AVRITZER, Leonardo & NAVARRO, Zander. (orgs.). 2003. A inovação democrática no Brasil : o orçamento participativo. São Paulo: Cortez.

AVRITZER, Leonardo (Org.) Participação e distribuição nas políticas públicas do Nordeste. Projeto democracia participativa. Belo Horizonte – 2007.

BARROS, Jaqueline de Melo; Os desafios da participação popular no Orçamento Participativo no município de São Gonçalo. 2004. Disponível em: <<http://www.periodicos.udesc.br/index.php/linhas/article/viewFile/1238/1051>>. Acesso em: 30 jun. 2015.

DIAS, Nelson. Uma outra democracia é possível? As experiências de Orçamento Participativo. E-cardenos ces, 1, 195-218. Disponível em: <<http://eces.revues.org/149#ftn7>> Acesso em: 02 de Agosto de 2015.

FERREIRA, Denise de Queiroz. Orçamento Participativo: instrumentos de democratização da Administração Pública. *Contab. Vista & Rev.* Belo Horizonte, v.14 n.3, p. 65-85, dez. 2003.

JACOBI, Pedro Roberto; TEIXEIRA, Marcos Antonio Carvalho. Orçamento participativo: co-responsabilidade na gestão das cidades. *São Paulo em perspectiva*, p. 119-128, Jul.-Set. 1996.

LUCHMANN, Lígia Helena Hahn. Os sentidos e desafios da participação. XII congresso Brasileiro de Sociologia. Belo Horizonte, 2005.

MATOS, Marcos Antônio. Orçamento Público Brasileiro: um enfoque no orçamento participativo na gestão estratégica municipal. *Revista Científica Semana Acadêmica*, Fortaleza, v. 1, n. 20, p. 1-17, 2012.

MILANI, Carlos R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. *Revista de administração pública*, Rio de Janeiro, 2008.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. Planejamento Estratégico: conceitos, metodologia e práticas. 23ª Ed. São Paulo: Atlas, 2007.

PANATO, Mônica Andréia. Orçamento Participativo municipal e o desinteresse da população no exercício cidadão de participar. 2012. 80 f. Monografia de Especialização – Pós Graduação em Gestão Pública Municipal, Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Goioerê, 2012.

PIRES, Roberto; VAZ, Alexander. Participação social como método de governo? Um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais. In: 1707 textos para discussão. IPEA – Instituto de pesquisas econômicas aplicadas. Rio de Janeiro, 2012.

PIRES, Valdemir. Participação da Sociedade nos processos orçamentários: a experiência brasileira recente. Monografia vencedora do V Prêmio de Monografia do Tesouro Nacional (2000) 1º lugar/ Tema: Elaboração e Execução Orçamentária e Financeira 2 de setembro de 2000.

RIZEK, Cibele Saliba. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil: um balanço necessário. *Rev. Bras. Ci. Soc.* Vol. 18, nº 51. São Pulo, Fev. 2003. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69092003000100011&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69092003000100011&script=sci_arttext)> Acesso em: 12 de Agosto de 2015.

ROSENFELD, Denis. A condição Humana na modernidade: A democracia representativa e o Orçamento Participativo. *Caderno de Pesquisa interdisciplinar em ciências humanas. Série especial*, n. 36. Rio Grande do Sul, nov. 2002.

SANTOS, Risonaldo Ferreira dos. Orçamento Participativo: uma análise dos fatores contributivos para a continuidade da experiência da cidade de Porto Alegre/RS. 2004. 84 f. Monografia de Especialização em Auditoria e Contabilidade pública, Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa, 2004.

SILVA, Laurinete Maria de Souza. Orçamento Participativo: nova participação da sociedade na gestão pública municipal. 2004. 66 f. Monografia de Especialização em Contabilidade Pública e Auditoria, Universidade Federal da Paraíba. Paraíba, 2004.

TEIXEIRA, Ana Cláudia; GRAZIA, Grazia de; ALBUQUERQUE, Maria do Carmo; PONTUAL, Pedro. Orçamento Participativo: democratização da gestão pública e controle social. Disponível em: < <http://polis.org.br/publicacoes/orcamento-participativo-democratizacao-da-gestao-publica-e-controle-social/>> Acesso em: 30 de Junho de 2015.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. O local e o global: limites e desafios da participação cidadã – 3. Ed. – São Paulo: Cortez; Recife: EQUIP; Salvador: UFBA, 2002.

TONI, Jackson de. Planejamento e elaboração de projetos: um desafio para a gestão no setor público. Porto Alegre, 2003.