



Especialização em
**GESTÃO
PÚBLICA
MUNICIPAL**

Universidade Federal Rural de Pernambuco - UFRPE
Unidade Acadêmica de Educação a Distância e Tecnologia

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: UMA SUGESTÃO DE IMPLEMENTAÇÃO NO MUNICÍPIO DE JOÃO ALFREDO - PE

JOSÉ GILDO DA SILVA MERCÊS

CARPINA
2024

JOSÉ GILDO DA SILVA MERCÊS

**ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: UMA SUGESTÃO DE
IMPLEMENTAÇÃO NO MUNICÍPIO DE JOÃO ALFREDO - PE**

Monografia apresentada junto à Unidade de Educação a Distância e Tecnologia – EADTec/UFRPE como requisito parcial para conclusão da Especialização em Gestão Pública Municipal.

Orientador(a): Prof. Me. Lucas Alencar

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Sistema Integrado de Bibliotecas da UFRPE
Bibliotecário(a): Suely Manzi – CRB-4 809

M554o Mercês, José Gildo da Silva.
Orçamento participativo: uma sugestão de
implementação no município de João Alfredo - PE / José
Gildo da Silva Mercês. – Recife, 2024.
38 f.

Orientador(a): Lucas Alencar.

Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização) –
Universidade Federal Rural de Pernambuco, Unidade
Acadêmica de Educação a Distância e Tecnologia -
UAEADTEC, Especialização em Gestão Pública Municipal,
Recife, BR-PE, 2024.

Inclui referências.

1. Orçamento municipal - João Alfredo (PE). 2. Finanças
municipais - João Alfredo (PE). 3. Planejamento urbano -
Participação do cidadão. I. Alencar, Lucas, orient. II. Título

CDD 350

FOLHA DE APROVAÇÃO

JOSÉ GILDO DA SILVA MERCÊS

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: UMA SUGESTÃO DE IMPLEMENTAÇÃO NO MUNICÍPIO DE JOÃO ALFREDO - PE

Monografia apresentada junto à Unidade de Educação a Distância e Tecnologia – EADTec/UFRPE como requisito parcial para conclusão da Especialização em Gestão Pública Municipal.

Aprovada em 17/08/2024

Banca Examinadora:

Lucas Alencar Pinto
Presidente e Orientador(a)

Letícia Maria Maciel de Morais
Examinador(a)

Adolfo de Alencar Melo Junior
Examinador(a)

“A democracia participativa é aquela em que a participação social se efetiva por meio de diferentes mecanismos, para além do voto.”

FRIEDRICH NIETZSCHE)

RESUMO

O presente estudo tem como temática abordar e sugerir a implementação com relação ao uso de uma ferramenta voltada à gestão democrática, o Orçamento Participativo (OP). A ação envolvida em seu uso promove a expansão da integração entre gestão e população com o intuito de melhorar a participação da população nas questões voltadas à administração pública. Em foco, destaca-se o município de João Alfredo, Pernambuco, e como a utilização da ferramenta pode melhorar a qualidade de vida dos munícipes. Objetivo geral a questão da implantação do orçamento participativo como ferramenta democrática para otimização dos recursos públicos no município de João Alfredo-PE e como objetivos específicos uma melhor compreensão busca por definições do orçamento participativo, enfocar um histórico breve voltado ao orçamento participativo, apresentar o OP de João Alfredo-PE e sugerir a implantação da mesma no município de João Alfredo-PE. O estudo é uma análise quantitativa de acordo com a análise de artigos e de ações de planejamento participativo que derem certo em outros municípios. voltada a leituras teóricas para a expansão do conhecimento sobre a gestão participativa e sua atuação e benefícios. Inicialmente, foi realizada uma discussão sobre as questões relacionadas às ações legais para a efetivação da transparência com os gastos públicos. As bases da pesquisa centram-se na legalidade vigente no contexto nacional. Destaca-se o enfoque em ações positivas sobre o uso do orçamento participativo em municípios do Brasil e em sequência há a sugestão da implementação da ferramenta no município de João Alfredo-PE. Nos resultados e discussões serão apresentadas as opiniões dos autores e como a utilização do OP será importante no processo de mudança na visão e integração social. Desta forma, ao longo da pesquisa destaca-se ainda que há um longo processo para que os objetivos da gestão participativa seja colocada em prática e para isso é necessário o conhecimento de ações que se desenvolveram de forma efetiva.

Palavras-chave: Orçamento Participativo. Legalidade. Gastos público

ABSTRACT

The present study's theme is to address and suggest implementation in relation to the use of a tool aimed at democratic management, the Participatory Budget (OP). The action involved in its use promotes the expansion of integration between management and the population with the aim of improving the population's participation in issues related to public administration. In focus, the municipality of João Alfredo, Pernambuco, stands out and how using the tool can improve the quality of life of its residents. General objective the issue of implementing the participatory budget as a democratic tool for optimizing public resources in the municipality of João Alfredo-PE and as specific objectives a better understanding search for definitions of the participatory budget, focus on a brief history focused on the participatory budget, present the OP of João Alfredo-PE and suggest its implementation in the municipality of João Alfredo-PE. The study is a quantitative analysis according to the analysis of articles and participatory planning actions that work in other municipalities. focused on theoretical readings to expand knowledge about participatory management and its performance and benefits. Initially, a discussion was held on issues related to legal actions to achieve transparency with public spending. The bases of the research focus on the legality in force in the national context. The focus on positive actions on the use of participatory budgeting in municipalities in Brazil stands out, followed by a suggestion to implement the tool in the municipality of João Alfredo-PE. The results and speeches will present the authors' opinions and how the use of OP will be important in the process of changing vision and social integration. Thus, throughout the research it is highlighted that there is still a long process for the objectives of participatory management to be put into practice and for this it is necessary to know the actions that have been developed effectively.

Keywords: Participatory Budget. Legality. Public spending

SUMÁRIO

1.INTRODUÇÃO.....	8
2.REFERENCIAL TEÓRICO... ..	12
2.1 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E SUA AÇÃO NO CONTEXTO SOCIAL... ..	13
2.1.1 A IMPORTÂNCIA DO PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO PARA A TOMADA DECISÕES ORÇAMENTÁRIAS	15
2.2 O ORÇAMENTO PÚBLICO E SUA REAL IMPORTÂNCIA PARA O FUNCIONAMENTO DOS RECURSOS PÚBLICOS	17
2.2.1 Plano Plurianual – PPA	18
2.2.2. Lei das Diretrizes Orçamentárias - LDO	19
2.2.3 Lei Orçamentária Anual – LOA	20
2.3 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO - OP.....	21
2.4 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO UM GANHO PARA A DEMOCRACIA.....	23
2.5 LEI COMPLEMENTAR À LRF... ..	26
3. METOLOGIA... ..	27
4. A GESTÃO PARTICIPATIVA E OS CONFLITOS ENTRE A TEORIA E A PRÁTICA NOS MUNICÍPIOS.....	30
4.1. SUGESTÃO PARA A FORMAÇÃO OP EM JOÃO ALFREDO-PE	31
CONCLUSÃO... ..	35
REFERÊNCIAS	36

1 INTRODUÇÃO

Em relação ao contexto de desenvolvimento nacional, o país enfrentou uma série de problemas com referência às contas públicas, sendo o desequilíbrio um de seus principais fatores. Dentre esses desequilíbrios, destaca-se desde dívidas externas elevadas, taxas no tocante à inflação e mesmo uma crise muito significativa do Estado. Todos esses acontecimentos se agravaram e foram tendo mais visibilidade aparente a partir dos anos de 1990. Os gastos públicos, desta forma, foram alvo de intensa preocupação e assim, acarretou em mudanças na constituição que tinham como principal foco assegurar em relação a administração do dinheiro público, destacando-se que a Constituição de 1988 instaurou em seus artigos medidas legais voltadas à transparência com relação às gestões que se seguiram à frente do referido memorando legal.

Desta forma, a Lei Complementar nº. 101, de 4 de maio de 2000 que se intitula Lei da Responsabilidade Fiscal (LRF) dá ênfase entre a questão do planejamento e a questão relacionada aos gastos. Sendo assim, seu principal destaque se centra na gestão fiscal e na transparência dessas ações, tendo como meta prevenir futuros desequilíbrios com relação ao dinheiro público e sua aplicação.

Como instrumento voltado a destacar essas ações, o orçamento participativo dá respaldo à participação social, tendo em mente a coletividade por meio do povo e o respaldo de suas opiniões na tomada de decisões. O Orçamento Público Participativo, a nível municipal, representa um importante avanço na democracia local, proporcionando aos cidadãos a oportunidade de influenciar diretamente nas decisões sobre como os recursos públicos serão alocados em sua comunidade. Trata-se de um mecanismo que visa promover a transparência e a participação ativa da população na gestão dos recursos municipais, estabelecendo um canal direto de diálogo entre os governantes e os cidadãos. Ao possibilitar que os moradores tenham voz ativa na definição das prioridades orçamentárias, o processo fortalece o sentimento de pertencimento e engajamento na construção de uma cidade mais inclusiva e justa para todos.

A essência do Orçamento Público Participativo reside na ideia de que são os próprios habitantes que melhor conhecem as necessidades e aspirações de suas comunidades. Com isso, o processo se torna uma ferramenta eficaz para identificar demandas reais e urgentes, evitando que a alocação de recursos se restrinja apenas

a decisões de gabinete. Através de assembleias, consultas públicas e demais formas de participação, os cidadãos têm a chance de apresentar propostas, discutir prioridades e, conseqüentemente, contribuir para a formulação de um orçamento que reflita de maneira mais precisa o interesse coletivo. PIREs (2012, p.45).

Além de sua dimensão participativa, o Orçamento Público Participativo também atua como um mecanismo de prestação de contas por parte do poder público. (Ziviani, 2004, p.14).

Ao envolver a população no processo de tomada de decisões, os gestores municipais se tornam mais responsáveis e transparentes em relação à aplicação dos recursos públicos. Dessa forma, o Orçamento Público Participativo não apenas democratiza a gestão financeira, mas também fortalece a confiança entre a administração e a comunidade.

Em um momento em que a participação cidadã se torna cada vez mais crucial para o fortalecimento da democracia, o Orçamento Público Participativo surge como uma ferramenta essencial para promover a inclusão, a transparência e o engajamento dos cidadãos na vida política e administrativa de suas cidades. Ao empoderar a população na definição das prioridades orçamentárias, cria-se um ambiente propício para o desenvolvimento de políticas públicas mais eficientes e alinhadas às reais necessidades da comunidade. Dessa forma, o Orçamento Público Participativo se consolida como um pilar fundamental na construção de cidades mais justas e participativas.

Destaca-se que mesmo com a existência da LRF, não significa que as questões da participação tenham ênfase em toda sua extensão, tendo em vista que há formas de driblar a lei e assim pôr fim ao funcionamento da LRF. Deixa-se claro que, quando não há participação da população, não há um compromisso efetivo voltado à melhoria do bem comum visando o desenvolvimento do município. As áreas afetadas nesse processo são geralmente a educação, saúde, segurança e habitação. Não há melhor pessoa para descrever as formas de uso do recurso do que aqueles que fazem uso dele e assim, a comunidade passa a ser a mais prejudicada quando não há uma escuta e participação. A marginalização da comunidade acarreta uma série de fatores que vão de encontro com o processo democrático o que por si só acarreta a violação dos direitos civis.

Desta forma, a principal problemática da pesquisa destaca-se em como implementar adequadamente o Orçamento Participativo no município de João Alfredo-

PE? Destaca-se que os ganhos com sua implementação seriam muitos. No entanto, mesmo com os benefícios e com sua necessidade ainda existe a possibilidade de sua não implementação. O Orçamento Participativo enquanto mecanismo de efetivação da democracia estando em vias de acontecer, entretanto, ainda há um caminho distante, com a necessidade de mover todo o aparato municipal para que se possa, de fato, vivenciar a experiência de implementação de tal política.

Desta maneira, o principal foco desta pesquisa é trazer benefícios que fomentem uma contribuição com relação à gestão e sua transparência. O principal foco é a gestão municipal destacando formas de torná-la mais transparente. Destaca-se também a questão da necessidade de incentivar a população a cooperar por meio de uma escolha de representantes que terão como meta uma elaboração através de seus representantes voltando-se assim a proposta com ênfase no orçamento destacando e tendo como base as prioridades de cada região.

Na presente monografia foi realizada uma reflexão sobre o processo de implementação de gestão participativa no município de João Alfredo-PE, destaca-se a escolha tendo em vista a adesão do município à proposta, portanto a pesquisa serve como sugestão para a implantação do Orçamento Participativo. Destaca-se que com o uso dessa ferramenta torna-se possível focar as áreas que são prioridade. Desta forma, pode-se criar relatórios periódicos que visam destacar a transparência tanto do livre acesso à informação, como também na averiguação do uso de recursos públicos.

Diante de todo essa linha reflexiva, destaca-se como objetivo geral do estudo em foco a questão da implantação do orçamento participativo como ferramenta democrática para otimização dos recursos públicos no município de João Alfredo-PE. Partindo da definição do objetivo geral tem-se como objetivos específicos para uma melhor compreensão da busca por definições do orçamento participativo, focar um histórico breve voltado ao orçamento participativo, apresentar o OP de João Alfredo-PE e sugerir a implantação no município de João Alfredo-PE. Desta forma, esta monografia se divide em 3 capítulos. No capítulo 1 foram destacadas as questões relativas ao contexto das leis e os conceitos de Gestão Participativa. No segundo capítulo se destacou a formação do processo histórico com relação a atuação da gestão no país e sugestões tendo em vista formações de gestões participativas que deram certo. No terceiro capítulo serão analisados os dados relacionados ao

município e a necessidade bem com os benefícios da instauração da Gestão Participativa.

Como consideração final foi possível perceber a importância e benefícios do orçamento participativo sendo ele de necessidade e a apoio frente às decisões. Desta forma, é indispensável seu conhecimento, uso e cobrança pela população e ações governamentais.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E SUA AÇÃO NO CONTEXTO SOCIAL

Em relação a lei e a ordem são necessárias diretrizes norteadoras para uma ação afetiva com relação a recursos governamentais. O Orçamento Público Participativo (OPP) a nível municipal pode enfrentar diversos desafios que afetam sua eficácia e legitimidade. Um dos problemas comuns é a falta de informação e envolvimento da população. Se as pessoas não compreendem o que é o OPP ou como podem contribuir, o processo pode ficar comprometido. Além disso, a falta de recursos financeiros suficientes pode limitar a capacidade de implementar as propostas escolhidas pela comunidade, o que pode gerar frustração e descrença no sistema.

Outro desafio é a representatividade das vozes no processo participativo. Se determinados grupos da população não são adequadamente incluídos, o OPP pode não refletir as verdadeiras necessidades e prioridades da comunidade como um todo. Isso pode levar a decisões distorcidas e desigualdades na distribuição dos recursos públicos. Além disso, a falta de transparência e prestação de contas pode minar a confiança das pessoas no OPP, fazendo com que elas se sintam desencorajadas a participar.

A burocracia e a resistência institucional também podem ser obstáculos para o OPP. Se os processos são complexos e demorados, as pessoas podem se desanimar e desistir de participar. Além disso, funcionários públicos e gestores podem resistir à ideia de abrir espaço para a participação popular, por receio de perderem controle sobre o orçamento. Portanto, é crucial que haja um esforço para simplificar os procedimentos e promover uma cultura de abertura e colaboração no âmbito municipal.

Em suma, o Orçamento Público Participativo a nível municipal enfrenta desafios que vão desde a falta de informação e representatividade até questões de burocracia e resistência institucional. Superar esses obstáculos requer um compromisso sério com a transparência, a inclusão e a simplificação dos processos, garantindo assim que o OPP seja uma ferramenta efetiva para promover a participação cidadã e a distribuição equitativa dos recursos públicos.

Desta forma a instauração da Lei Complementar nº 101 de 2000, que se intitulada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), tem seu amparo legal no Capítulo II do Título VI da Constituição Federal de 1988, sendo criada para a fiscalização dos recursos públicos de forma a torná-los transparentes para a população e gerir assim as formas de cuidados frente ao uso de forma adequada. De acordo com Ziviani (2004, p.34):

A LRF é um passo do governo em busca da modernização da administração pública, tendo em vista suas inovações nos instrumentos de política social, e na reforma da previdência social, aumentando a qualidade e a abrangência do atendimento, entre outras melhorias.

Com relação à referida Lei, estabelece-se que a gestão deve estar pautada em ações planejadas e transparentes, prevenindo assim riscos destacando a correção, se houver, de desvios que afetem as contas públicas. Desta forma, também se exige que haja a existência frente ao equilíbrio das finanças, visando o cumprimento de metas e dos resultados. Para essas ações, estabelecem-se, frente a lei limites e condições no tocante às despesas com as pessoas, em relação à seguridade, operações de crédito, entre outras ações necessárias para a gestão de recursos.

No referido artigo 23, parágrafo 3, destacam-se ações frente a aplicabilidade dos recursos. Nessa ação, destaca-se que não poderá receber transferências voluntárias, nem garantias direta ou indireta de outro ente, nem tão pouco se pode contratar operações de crédito, ressaltando-se aquelas que têm como destino o refinanciamento de dívidas mobiliárias e ações que tem como meta a redução das despesas com pessoal.

Segundo as condições legais destaca-se que de acordo com a LRF se institui que os governantes não poderão criar despesas continuadas por prazo que se estabeleça superior a dois anos, sem que seja realizada a indicação da fonte de receita ou mesmo a redução de despesa para essa realização.

Para essa ação há a questão do veto no art. 42, que destaca que nos últimos oito meses de mandato do regente, não pode haver contratação de dívidas que não possam ser cumpridas em sua integralidade até o final do período. No entanto, se houver uma extensão das parcelas para o próximo exercício, tem que haver a consideração deve antes ser considerado as questões relativas à disponibilidade de caixa com relação ao pagamento da para das parcelas, tendo em vista as questões

do não comprometimento com relação ao próximo orçamento. Por fim, o Orçamento Público Participativo a nível municipal serve como um instrumento de pressão e cobrança por parte da sociedade civil, incentivando a administração pública a agir de forma mais responsável e alinhada com as reais necessidades da população. Ele cria um ciclo de feedback e aprendizado mútuo entre gestores e cidadãos, gerando um ambiente propício para aprimorar constantemente o processo orçamentário e, conseqüentemente, a qualidade dos serviços públicos oferecidos. Portanto, esse tema é fundamental para promover uma gestão mais eficaz, transparente e orientada para o bem comum.

A organização é indispensável para uma ação realmente eficiente. Desta forma, a próxima seção abordará a importância do orçamento participativo para a ação orçamentária.

2.1.1 A IMPORTÂNCIA DO PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO PARA A TOMADA DECISÕES ORÇAMENTÁRIAS

A questão relativa ao planejamento destaca uma ação de comprometimento com relação às ações realizadas. No cenário voltado a gestão de recursos públicos o gerir requer um planejamento que se desenvolve por meio do pensar voltado as implicações a longo prazo estando em ação a questão dessas decisões estarem atreladas ao presente. Sendo assim, PIRES (2001, p.33) destaca que:

O planejamento pode ser considerado um dos aspectos mais importantes da Lei de Responsabilidade Fiscal para a administração pública, pois determina a produção de novas informações como o estabelecimento de metas e condições para a execução orçamentária, bem como para a previsão e a arrecadação da receita.

Essas ações como destacado envolvem muitas vertentes voltados ao planejamento municipal, que em consonância a LRF, resulta no cumprimento das exigências diárias estando entre elas a elaboração do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do orçamento anual, que são ações juntamente com os seus anexos. A ação prática de um bom planejamento atentar-se para a incorporação e elaboração de relatórios que são produto de amplos diálogos e observação da participação efetiva de representantes da comunidade que permite um efetivo acompanhamento do conteúdo.

O Orçamento Participativo é uma prática democrática que envolve os cidadãos na definição e alocação dos recursos públicos em suas comunidades locais. Essa abordagem busca promover a inclusão e a participação ativa da população no processo decisório, permitindo que as necessidades reais da comunidade sejam consideradas. O referencial teórico que sustenta o Orçamento Participativo se fundamenta na teoria da democracia participativa, que destaca a importância da participação cidadã na tomada de decisões políticas. Segundo essa perspectiva, a participação ativa dos cidadãos não apenas fortalece a legitimidade das políticas públicas, mas também contribui para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

Além disso, o Orçamento Participativo está enraizado na ideia de descentralização do poder, transferindo a capacidade de decisão sobre os recursos públicos das instâncias centralizadas para as comunidades locais. “Essa abordagem tem como base a teoria da descentralização administrativa, que argumenta que a participação direta dos cidadãos na gestão pública fortalece a governança local e a responsabilidade dos governantes perante a população.” CUNHA (2019, p34).

Outro alicerce teórico do Orçamento Participativo é a teoria da justiça distributiva, que enfatiza a importância da equidade na distribuição dos recursos públicos. O Orçamento Participativo busca garantir que os recursos sejam alocados de forma justa, priorizando as necessidades das comunidades mais vulneráveis e desfavorecidas. Dessa forma, “o processo contribui para reduzir as disparidades socioeconômicas e promover uma distribuição mais equitativa dos benefícios sociais. CUNHA.” (2019, p.14).

Em suma, o Orçamento Participativo a nível municipal se fundamenta em uma série de teorias democráticas e de administração pública que visam promover a participação ativa dos cidadãos, a descentralização do poder e a justiça na distribuição de recursos públicos. Ao adotar essa abordagem, as administrações municipais buscam criar um ambiente mais inclusivo e democrático, onde a voz da comunidade é levada em consideração no planejamento e execução das políticas públicas locais.

Desta forma, o município tem que se preparar para fazer previsões que se voltem a ação a curto, médio e longo prazo com relação às suas receitas e despesas. O seu acompanhamento no tocante aos gastos deve ser mensal, além de ter um controle rígido em relação às finanças. Sendo assim, Pires (2012,p.17) salienta que:

O planejamento envolve também o monitoramento e a avaliação, integrados num sistema que permite a correção de etapas mal sucedidas. No art. 67 da LRF, tem-se que o acompanhamento e a avaliação serão realizados pelo conselho de gestão fiscal, composto por representantes de todas as esferas de Governo, bem como entidades técnicas representativas da sociedade. Esse conselho visará ainda a divulgação das análises, estudos e diagnósticos efetuados durante o monitoramento da gestão fiscal.

Neste processo, a LRF destaca e preconiza os instrumentos que a CF com relação aos gastos públicos e também busca dar um reforço à vinculação entre as atividades do planejamento as relativas à execução e aplicação do gasto público. Nesse contexto, o orçamento é uma necessidade e não pode ser desvinculado das necessidades dos indivíduos. Desta forma, é importante a compreensão dos recursos públicos e a atuação da gestão em seu processo.

2.2 O ORÇAMENTO PÚBLICO E SUA REAL IMPORTÂNCIA PARA O FUNCIONAMENTO DOS RECURSOS PÚBLICOS

Os gastos com o orçamento são reflexo da atuação e cuidado com os recursos de cada comunidade. Desta forma, para Abrantes e Ferreira (2010), “é no orçamento público que são traduzidas as medidas governamentais de caráter financeiro, político, rerencial e econômico tomadas pelo Estado. Destaca-se que é a partir daí que o gestor que gerência o recurso, que pode ser o governador ou prefeito, detém o recurso para tornar viável o projeto do governo.

É importante destacar que há a necessidade de que a Secretaria de Orçamento Federal defina o orçamento público de forma que a lei traduza em termos financeiros o gerenciamento dos referidos recursos destinados à população. Desta forma, trata-se de um instrumento de planejamento que tem em vista destacar as resoluções políticas tendo em vista as prioridades no tocante às demandas que tem que estar preparadas de acordo com a escassez de recursos que é uma realidade nas esferas de gerenciamento. Desta forma:

O orçamento público é, atualmente, um dos instrumentos mais importantes e corriqueiros de gestão dos negócios de uma sociedade politicamente organizada. É, portanto, a balança de equilíbrio entre o governo e os cidadãos: o governo faz algo para os cidadãos, e, em contrapartida, estes contribuem com seus impostos. Souza (2000, p.42).

Sendo a constituição vigente de 1988, destaca-se que o planejamento com relação a administração pública, tem como maior preocupação deixar institucionalizado a integração no que se refere ao planejamento e orçamento. Desta maneira, torna compulsória a elaboração de instrumentos básicos para esse fim destacando que são três instrumentos envolvidos nesse processo. Sendo assim, os mesmos devem se interligar com o Plano Diretor, que é obrigatório nos municípios que tem uma população que supera 20 mil habitantes. Desta forma, define-se os rumos e estratégias que serão traçadas para que se desenvolva o plano de desenvolvimento urbano.

Como mencionado existem três instrumentos são para essa ação que são: o Plano Plurianual (PPA), que destaca-se por ser uma plano voltado a ações de médio prazo, ele coincidindo com a duração de um mandato do Chefe do Executivo; também há a Lei Orçamentária Anual (LOA), que tem como princípio a discriminação de gastos do voltado as questões do exercício financeiro; e por último a Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO), que serve de elo entre os elos dos outros dois instrumentos mencionados. Esses instrumentos é que garantem o planejamento para a execução dos gastos de forma a garantir uma melhor qualidade de distribuição das rendas perante a opinião pública.

Sendo assim, a questão relacionada aos planos e seus focos contribuem para a formação de ações visando a expansão da legalidade e reconhecimento de medidas que contribuem para a eficiência da gestão. Abaixo serão ressaltadas as questões relacionadas ao plano plurianual e seu funcionamento.

2.2.1 Plano Plurianual - PPA

Cada plano se interliga para que haja a efetivação do cuidado com os recursos públicos e desta forma o Plano Plurianual (PPA) tem como meta estabelecer as diretrizes, objetivos e metas voltados à administração, devendo ser elaborado no período do primeiro ano do mandato do presidente eleito, destaca-se que essa elaboração é de forma genérica e no que se refere os quatro anos seguintes, destina-se às despesas voltadas ao programa contínuo. Previsto no Art. 165, inciso I da

Constituição Federal, no PPA a de se observar a necessidade de visar a contenção das despesas de capital e de outras despesas que possam decorrer.

Há também de ser declarado as intenções voltadas aos investimentos da gestão que se destacam no tocante às dívidas que devem ser pagas, a obras que forem e também a programas que forem implementados. Desta maneira, o PPA é um documento vital para que se ofereça uma ação de transparência centrada na gestão dos entes públicos. De acordo com Nascimento e Debus (2001, p.23) destaca-se que “o PPA tem a condição de documento de mais alta hierarquia no sistema de planejamento de qualquer ente público.”

Segundo a visão dos autores, todos os outros planos e programas têm que se subordinar às diretrizes, objetivos e metas que nele são estabelecidos. O art. 167 da CF, parágrafo 1º, descreve que nenhum investimento poderá ser iniciado sem prévia inclusão no PPA ou sem lei que autorize sua inclusão.

As leis e legislações são formas de organização e ação para que a gestão dos recursos públicos se efetive de forma adequada. Abaixo se destacam as questões relacionadas à Lei de Diretrizes Orçamentárias.

2.2.2 Lei das Diretrizes Orçamentárias - LDO

A formação da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é o resultado das metas que devem ser efetuadas e são vinculadas a formas mais específicas e detalhadas de sua elaboração, destaca-se com ênfase nas bases das intenções que constam no PPA, que destaca-se em todo o exercício que é subsequente da administração municipal.

Sendo assim, na Constituição Federal (CF), a LDO exerce a função de orientar a execução e o planejamento ligados aos orçamentos anuais e também estabelece as prioridades, quais são as metas para a administração, com relação ao exercício financeiro que virá nas próximas ações.

No tocante à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) tem como característica trazer e orientar o planejamento dos orçamentos anuais. Desta forma, a LDO tem como função, de dispor sobre o equilíbrio voltado entre receitas e despesas, também deixar fomentar o estabelecimento de critérios e um mecanismo ligado às formas de limitação dos empenhos, tendo em vista a ocorrência da arrecadação da receita inferior com relação ao esperado. Deste modo, espera-se que haja um reflexo tendo

em vista o comprometimento das metas e do resultado primário e nominal que são previstas para o exercício de governo; há a questão da disposição com relação ao controle que se destina aos custos e avaliação dos resultados com ênfase nas ações que visam os programas que são financiados pelo orçamento, também destaca-se pela função de disciplinar de forma transparente o repasse por meio da transferências dos recursos às entidades públicas e privadas e de quantificar os resultados primários a serem obtidos com vistas estabelecer uma à redução nas dívidas e das despesas com juros; e também estabelecer limites para a expansão de despesas que são de caráter obrigatório.

Sendo assim, a LDO tem como meta procurar uma sincronização com a Lei Orçamentária Anual (LOA) e com as diretrizes do governo que está em gestão, essas metas estão estabelecidas no PPA no art. 165, parágrafo 2º da Constituição. Federal, que destaca que a LDO tem como função a compreensão das metas e prioridades voltadas a administração pública, nesse processo se inclui as despesas voltadas ao capital tendo ênfase no exercício financeiro subsequente, que tem como base dispor como relação as alterações que devem se destacar na legislação tributária e criar as vertentes que se voltam a política de aplicação das agências financeiras oficiais de promoção e orientação para a composição da LOA.

Nesse processo, ainda deverá conter, conforme o art. 4, parágrafo 3º da LRF, o Anexo de Riscos Fiscais, tendo em vista os riscos que podem afetar as finanças do patrimônio financeiro público e as estratégias que devem ser tomadas caso venham a ser afetadas.

Como observado a LDO tem como princípio o estabelecimento de regras gerais substantivas, traçando assim, metas anuais e indicando os rumos que devem ser seguidos e priorizados no processo do exercício financeiro, destaca-se em seu processo que não se detém em situações específicas ou individuais, voltadas propriamente ao orçamento. Desta forma, o seu papel tem como base o de ajustar as ações governamentais que estão estabelecidas no PPA, tendo como base as reais possibilidades que estão dispostas em caixa. Ela é consciente da interligação entre o que o governo planejou no exercício de seus quatro anos de mandato e o que será disposto no processo de cada ano civil.

Cada conjunto de leis tem funções específicas e são apoio para que haja uma integração visando a seguridade dos bem comum a todos. Abaixo se destacam as características e ações esperadas de acordo com a Lei de Orçamento Anual.

2.2.3 Lei Orçamentária Anual – LOA

As questões voltadas ao orçamento se destacam por serem destinadas à organização e apoio para medidas voltadas à legalidade. Desta forma, “a Lei Orçamentária Anual (LOA) é realizada posteriormente por meio da LDO.” Nesse contexto, a LOA tem como principal objetivo tornar concretas as metas propostas no PPA. No PPA destaca-se a questão das receitas estimadas que ao serem arrecadadas no exercício financeiro, e fixadas as despesas que o governo espera realizar. Desta forma, a LOA conta com três estimativas de orçamento, de acordo com o que está previsto no CF: o orçamento fiscal, orçamento da seguridade social e o orçamento de investimentos das empresas estatais.

A questão voltada à LOA enfoca que constitui um dos mais importantes instrumentos de gerenciamento do orçamento e financeiramente da Administração Pública, e assim constitui como a principal finalidade manter o equilíbrio nas receitas e nos gastos públicos.

A LOA também tem o papel de discriminar as receitas e despesas em foco as movimentações do período em questão, desta forma, recursos destinados especificamente a cada programa, há ainda a fiscalização da distribuição para cada Secretaria Municipal, tendo em vista que elas irão executar cada uma das ações que foram posteriormente elaborados no planejamento.

Quando há as ações do LDO são utilizadas a LOA, deve manter os objetivos inicialmente definidos nesta, deve haver assim as evidências na política econômico-financeira e no programa de trabalho do Governo, sendo assim, obedece-se aos princípios da uniformidade, totalidade e anualidade, de acordo com as questões legais Lei 4.320 de 1964.

A questão relacionada às emendas aos projetos de que se voltam a LOA ou aos projetos de créditos de forma adicional destaca-se que a aprovação somente acontece se é compatibilidade com as vertentes do PPA e com a LDO, de acordo com a CF no seu artigo 166, parágrafo 3º, inciso I.

Ainda por parte da LRF a atribuição como relação à LOA. A questão do demonstrativo da conciliabilidade da programação do orçamento destaca a relação das metas da LDO. A previsão de reservas para imprevistos fiscais também devem

ser planejadas e também representar as receitas e as despesas com relação às dívidas públicas.

As ações e leis desenvolvidas formam a base para que a questão relacionada a gestão atue de forma assertiva. O Orçamento participativo nesse contexto atua como mais um mecanismo para a efetivação da transparência dos gastos e ações verdadeiramente significativas. Abaixo se destacam as questões voltadas ao orçamento participativo e sua atuação.

2.3 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO - OP

O dinheiro público é algo vital para que se realizem obras voltadas ao bem comum a todos. Quando se destaca o orçamento de municípios é públicos, desta forma, como relação a população é necessário que exista o direcionamento voltado a expansão da noção sobre o livre acesso aos planos projetados para o município, nesse contexto, os temas planejados e pautas que foram estabelecidos nas reuniões precisam ser melhor acompanhados e cobrados.

A questão da integração da população é importante e deve ser efetivada. Desta forma, o orçamento participativo (OP) é uma elaboração de metas em conjunto com a população. Desta forma Escossia (2011, p.23):

É 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. A participação permite um melhor aproveitamento dos recursos públicos, evitando o desperdício com obras desnecessárias ou abandonadas no decorrer da sua construção.

Sendo assim, a visão sobre a proposta da administração pública destaca-se tendo em vista, a necessidade de participação social para a formação de medidas realmente centradas na necessidade da população. Os atores sociais não são apenas participantes passivos. A questão de participação permite uma ação de sentido amplificada. A comunidade é que vivencia em seu contexto as necessidades reais que devem ser valorizadas na definição da agenda política e econômica, desta forma apresentar como alternativas formas de participação ativa dos cidadãos por meio de representantes. Essa integração pode destacar-se através de fóruns temáticos ou

mesmo por meio de conselhos de gestores de políticas públicas e os OP. Sendo assim:

A questão da comunicação resulta em melhores formas de gerenciamento e tomadas de decisões. Os fóruns temáticos são espaços abertos para discussões públicas de assuntos de interesse comum, onde os temas são previamente definidos e postos em debate para um consenso entre os participantes. É uma forma de manifestação dos movimentos sociais, troca de experiências e formulação de novas propostas. Os conselhos gestores 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. Seu principal objetivo é ampliar a oferta e melhorar a qualidade da prestação de serviços e informações públicas, como se pode ver em Martini (2005, p.33).

Destaca-se assim, que através da integração da gestão e da população as metas só tendem a ter uma melhor efetivação. A seleção de representantes destaca-se como um modelo que visa o apoio dos grupos das mais variadas esferas da sociedade. Como representantes têm o papel de fiscalizar, passar informação para o grande grupo e melhorar através de sugestões que são pleitos do grande grupo.

A democracia é um princípio conquistado com esforço e dedicação. Abaixo destaca-se a questão do orçamento participativo e suas ações voltadas à transparência e auxílio no tocante ao processo democrático na gestão.

2.4 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO UM GANHO PARA A DEMOCRACIA

As questões relacionadas à realização de medidas voltadas ao orçamento participativo são um grande passo frente às questões democráticas. Desta forma, a ação observa a questão da descentralização do poder e está interdependente de fatores administrativos. Nesse contexto, o orçamento participativo visa uma preocupação com o bem-estar comum a todos. Desta forma, há um grau de preocupação com a organização social que deve priorizar a organização social e o despertar do senso crítico de seus membros. Desta forma Maia (2010) salienta que:

O orçamento participativo (OP) é um mecanismo governamental de democracia participativa, onde os cidadãos podem influenciar ou auxiliar na decisão referente aos orçamentos públicos. Isso influi diretamente nos investimentos de prefeituras municipais por meio da participação cidadã. Sua principal característica é a participação direta e efetiva das comunidades na elaboração da proposta orçamentária do governo. Tal proposta tem como

objetivo prever as receitas e despesas para o exercício, devidamente embasadas e justificadas.

As relações entre o orçamento participativo destacam-se pelas ligações com os processos comunicativos voltados às integrações frequentes que se destacam por meio de reuniões, destaca-se assim que devem haver pontos de diálogo voltados às negociações diretas. Nesse contexto, o administrador da localidade, norteia rumo ao consenso de prioridades da comunidade. O processo de diálogo por meio das assembleias municipais é caracterizado por subdivisões que são divididas em bairros ou distritos, com discussões temáticas, características de cada região. Desta forma, são escolhidos os delegados para exposição de um tópico ou de uma região. Sendo assim:

Tais delegados formam um Conselho anual que, além de dialogar diretamente com os representantes da prefeitura sobre a viabilidade de execução das obras aprovadas nas assembleias, também poderão propor reformas nas normas do programa, e definir as prioridades para os investimentos, de acordo com a carência de serviço público em cada área do município (MAIA, 2010, p.34).

Como destacado o OP é a oportunidade que é ofertada para que a população ajude a definir suas ações prioritárias para a cidade. A questão da ênfase principalmente frente a população que mais tem necessidades, pois essa parte da população é a que mais necessita de cuidados devido a gravidade da situação. No processo de ação do OP se manifesta frente a ação discursiva e democrática. Desta forma:

O orçamento participativo se manifesta em um espaço aberto para discussões democráticas, suas opiniões a respeito do que mais impacta negativamente na sua região. Porém, é necessário ser responsável não apenas pelas decisões, mas, sobretudo, pela execução, fiscalização e avaliação do que foi decidido. (MAIA, 2010, p.34).

As questões relacionadas a efetivação do OP dependem de fatores que se ligam também a um retorno de caráter objetivo, que se destaque por ser claro e preciso com relação às secretarias para os diálogos para o orçamento, desta forma, os retornos

influenciam positivamente o ajuste por parte da população que pode vir a se sentir cética com relação às discussões.

As integrações da população das comunidades não necessitam estar apenas na modalidade voltada à presença física. As questões tecnológicas estão aí para que se utilizem em prol da comunicação. Sendo assim, no desenvolvimento das Assembleias Regionais e Temáticas, destaca-se que a população elenca as prioridades que devem ser prioridade na rede municipal, há a eleição dos principais conselheiros, e define-se o quantitativo de delegados que serão os agentes atuantes e seus respectivos fóruns de debate na região tendo em vista as discussões temáticas. Com relação ao contexto dos fóruns, os de delegados destacam-se por serem responsáveis por uma definição, tendo em vista a importância de obras e serviços que forem discutidas e pela monitoria de acordo com análise do Plano de Investimentos e Serviços da sua Região ou da Temática.

Os fóruns nesse contexto destacam-se tendo em vista esse processo de diálogo entre a população e o Poder Público, nesse processo se garante o atributo e questões relacionadas à dignidade das pessoas que estão acompanhando o desenvolvimento do processo para atentar para a legalidade e transparência. Nesse sentido, destaca-se que a organização dos OP precisa ter destaque com relação a uma via voltada à legitimidade dos interesses públicos.

Assim sendo, o canal de comunicação precisa ser receptivo para que a transmissão de comunicação contribua para que os indivíduos compreendam o que é ação participativa e que assim, o conhecimento e adesão seja cada vez maior. Para Costa, Vidal e Camelo (2005, p. 43). “O OP tem como principal finalidade “promover a participação direta da comunidade na elaboração, acompanhamento e fiscalização do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual do Município”. Já para Nassuno (2006, p.42) “ainda amplia os benefícios da participação da sociedade na política local.”

Destaca-se que de acordo com essas ideias o OP é deve-se promover questões relativas ao desenvolvimento de questões éticas voltadas a moralidade e a inteligência populacional, é importante deixar claro que as questões voltadas a liberdade de expressão e criticidade reduzem ações passivas como evidenciado nos grupos oprimidos pela maioria. Destaca-se ainda, que o uso da ferramenta combate além da supremacia de elite visa promover a fim da prática sobre o conceito de política. Desta forma “O ato de intervir na elaboração do objeto orçamentário supõe intervir no cerne

de uma cultura política, e demonstra as possibilidades de distribuição mais equitativa de recursos.” (LARANGEIRA, 1996, p.23).

Orçamento Participativo, está ligado ao poder deve visar sua divisão entre sociedade e governo. O orçamento participativo assim, abre caminhos para ações direcionadas ao município. O destaque voltado ao crescimento de percepções voltados a política constrói uma sociedade pautada na compreensão e ação voltada ao bem comum da sociedade. Assim, abaixo se destacam as questões relacionadas à lei complementar.

2.5 LEI COMPLEMENTAR À LRF

Na vertente relacionada à expansão das diretrizes ligadas à administração pública de recursos destaca-se também a Lei Complementar nº. 101 de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A referida lei vem como mecanismo de incentivo a ações de cunho popular com destaque em que os municípios adotem a participação da população por meio do orçamento participativo. Destaca-se que, a LRF não tem como sugestão a proposição de destaque frente a utilização do controle de orçamento público. Nesse contexto, a Lei Complementar nº. 131 de 2009 tem em seus encargos a promoção de alterações quando necessárias tendo em vista assegurar uma participação da população no orçamento público e, paralelo a isso, criar instrumentos proveitosos para que o cidadão se torne ativo no controle orçamentário. No art. 48 da LRF, observa-se que:

São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

O art. 1º da LC 131 destaca a complementação voltada à transparência e em foco como são assegurados esses processos. Sendo assim, nos processos de seguridade destaca-se como proposta por lei:

I– Incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II- liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;
III- Adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.

O artigo da LC 131 de 2009 destaca as questões que envolvem diversos níveis de gestão de poder, e também as questões íntimas voltadas à questão do emprego de esforços para viabilizar a transparência das contas públicas. Destaca-se que o art. 2º, os referidos prazos são:

Um ano para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios com mais de cem mil habitantes; dois anos para os Municípios que tenham entre cinquenta e cem mil habitantes; quatro anos para os Municípios que tenham até cinquenta mil habitantes. Por isso, a idealização da CF no que concerne a democracia participativa, cada vez mais se aproxima de se tornar realidade em todos os municípios.

A questão da efetividade do cuidado com os recursos públicos é muito importante, no entanto, antes de entrar em vigência a LC nº. 131, a questão do controle dos recursos e seus custos era bem menos efetivo tendo em vista que estava atrelado de forma repressiva pelo Ministério Público, pelo Tribunal de Contas, e também as ferramentas previstas pela Lei de Ação Civil Pública (Lei nº. 7.347 de 1985) e na Lei de Ação Popular (Lei nº. 4.717 de 1965).

A ampliação de artigos que promovam uma ação de exposição de dados e participação popular foram incluídos na LC nº. 131 de 2009 e assim, os mecanismos para a fiscalização tornaram-se mais eficientes. Destaca-se que por meio deles os cidadãos e representantes de classes passam a ter autonomia para fiscalizar e apontar enganamos e danos ao patrimônio público destacando denúncia do Tribunal de Contas e do Ministério Público.

A questão relacionada à metodologia abordada para a análise destaca-se tendo em vista o processo de escolha e reflexão sobre o tema. Assim, abaixo se destaca os procedimentos metodológicos para a realização da monografia.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O presente estudo visa contribuir para o desenvolvimento, a reflexão e conseqüentemente os avanços no sentido da utilização do orçamento participativo. Desta forma, busca-se refletir sobre os desafios e dificuldades para a promoção da expansão do desenvolvimento da criticidade e transparência na utilização dos recursos públicos. Primeiramente se fará uma retrospectiva do percurso dos avanços do país. O presente estudo é descritivo quantitativo, destacando um estudo por meio de obras em destaque artigos e livros. O percurso será apresentado e justificado por meio de capítulos.

3.1. Tipo de pesquisa ou técnicas de pesquisa

O presente estudo de caráter quantitativo foi realizado por meio de um levantamento bibliográfico para dar base ao referencial teórico. O levantamento bibliográfico auxiliou na montagem de uma visão de todo o percurso do trabalho ampliando assim as ideias acerca da temática voltada para ao orçamento participativo, expondo as dificuldades em sua implementação e sua necessidade tendo em vista a legalidade da transparência dos bens públicos.

As bases documentais se focaram em pesquisas e livros, sendo eles de autores nacionais e internacionais. “A pesquisa bibliográfica em um conjunto ordenado de procedimentos de busca por soluções, atento ao objeto de estudo, e que, por isso, não pode ser aleatória.” (MINAYO, 1994, P.23).

3.2. Coleta dos dados

No levantamento de dados houve uma triagem dos livros e artigos destacando-se as referências mais atuais e no levantamento de dados do contexto histórico autores célebres que fortaleceram assim a visão sobre as lutas para a formação de medidas no sentido da expansão da transparência pública.

3.3. Resultados e discussão

A questão da expansão da ação e participação da população frente aos gastos com o orçamento público é um processo de mudança de percepção. Já existem muitos modelos de gestão participativa que deram muito certo no tocante a mudanças de mentalidade da sociedade. Destaca-se como modelo de sucesso o modelo de gestão participativa de Porto Alegre. A análise de modelos que tiveram existo permite uma melhor compreensão de ações benéficas para o estabelecimento de uma frente de ação da população. Sendo assim:

Destaca-se assim, o aumento substancial da população local com relação ao acesso à rede de água potável, destaca-se que em 1990. no início do processo de orçamento participativo, apenas 80% da população tinha acesso. Este número aumentou para 98% em 2002. (Andrioli, 2004, p. 1).

Desta forma, destaca-se que na análise é perceptível o interesse com relação às mudanças de postura dos cidadãos com a integração por meio do orçamento participativo. No município de João Alfredo-PE essa mudança de percepção com o uso do OP modificaria de forma muito benéfica o foco em relação às ações do governo local. A cidade conta com um forte cenário de industrialização ligado aos pólos moveleiros e uma mudança no direcionamento e apoio tanto a questão industrial quanto o cuidado com as comunidades mais carentes da zona rural será muito benéfico.

A participação de representantes das comunidades é algo constante com ênfase nas referências dos autores ABRANTES (2010), ABRAS (2011) e ANDRIOLI (2004). Desta forma, os autores salientam que as opiniões e participação em conjunto com a gestão fortalecem uma mudança real com relação a visão dos gastos públicos e do conhecimento do direcionamento desses recursos a fim de se flexibilizar para atingir as necessidades da população.

O OP é uma ferramenta que precisa de uma adesão mais significativa tendo em vista as questões legais e os estímulos que recebe. Sendo assim, na análise do texto destaca-se que onde há adesão do orçamento participativo a mudança de mentalidade da população acontece.

Além disso, no presente estudo onde ocorreu o orçamento público cresceu, no município a redução de dívidas e houve a realização da reforma tributária tendo em vista a justiça e aumento do potencial da cidade.

Diante desta análise, destaca-se ao longo do texto desse trabalho uma sugestão voltada ao Orçamento Participativo e sua atuação no município de João Alfredo-PE esperando desta forma que se fortaleça o intuito do desenvolvimento da transparência e que se expanda a o senso crítico da população frente aos gastos públicos.

4. A GESTÃO PARTICIPATIVA E OS CONFLITOS ENTRE A TEORIA E A PRÁTICA NOS MUNICÍPIOS

A democracia no Brasil passou por muitos desafios e lutas. Segundo Souza (2000, p.34), “no final dos anos 70 houve as primeiras iniciativas, como em Lages (SC), Vila Velha (ES) e Pelotas (RS).” Vale destacar que essas primeiras tentativas não obtiveram êxito, observa-se que a visão era limitada tendo em vista as restrições políticas que eram característica do regime militar vigente.

Na segunda tentativa para a mudança no cenário de participação democrática que ocorreu entre 1983 e 1988, destaca-se como fator a transição entre os regimes militar e civil. Conseqüentemente, a queda do regime militar deixou um espaço para que houvesse movimentos sociais, que tinham projeção a natureza integrativa, destacando entre eles as movimentações ligadas a movimentos urbanos que se destacaram pela contribuição com relação a experiências participativas. Desta forma:

Nesse período, predominou esforços de descentralização administrativa em algumas capitais, como São Paulo (SP), Rio de Janeiro (RJ), Recife (PE), Fortaleza (CE) e Porto Alegre (RS). Um terceiro e último período ocorreu já na nova Constituição. Destacou-se então a administração do Partido Trabalhista (PT), cuja referência principal era a proposta de orçamento participativo. A partir de 1992, a gestão participativa amadureceu e ganhou maior popularidade e solidez (PIRES 2012, p.35).

Houve progresso com relação às ações e destaca-se que hoje no Brasil, existem muitos municípios que adotam a gestão com apoio do orçamento participativo. Principalmente na região Sul, destacam-se, entre outros, Londrina, Campo Largo, Maringá (PR), Concórdia, Joinville (SC), Canoas, Caxias do Sul e Santa Maria (RS). Como relação a questão ligada aos avanços na atuação da ação de gestão democrática destaca-se os conselhos Piauí que tem como base a formação do conselho por meio de membros de áreas das comunidades e se destaca pela atuação e aconselhamento à gestão nos municípios e também o em Porto Alegre e no Rio grande do Sul as ações voltadas a Gestão Participativa já caminham de forma mais integradora.

Desta forma, enfoca-se que é possível sim adotar de forma satisfatória as ações do orçamento participativo. Assim, destaca-se abaixo as características do município de João Alfredo e sugestões para a implementação do orçamento participativo.

4.1. Sugestão para a formação OP em João Alfredo-PE

De acordo com as referências até então destacadas em relação ao Orçamento Participativo a gestão é de suma importância para reforçar as bases da democracia. A cidade escolhida para objeto deste estudo foi a cidade de João Alfredo-PE, que se originou de uma fazenda acomodada na localidade do Imbé, nos meados do século XVIII. Durante um grande período, João Alfredo fez parte do município vizinho, Bom-Jardim. No entanto, só através do efeito da Lei Estadual nº 23, de 10 de outubro de 1935, foi criado o Município de João Alfredo, sendo oficialmente instalado no dia 21 de outubro do mesmo ano. A cidade é conhecida por sua industrialização voltada ao cenário do polo moveleiro.

Na presente proposta, destacam-se as melhorias que a adesão da cidade ao orçamento participativo pode alcançar. Destaca-se que atualmente João Alfredo não dispõe de um orçamento participativo. No entanto, a administração pública do município está atenta à sugestão da implantação da ferramenta do mesmo, já há ações voltadas à formação de representantes de cada comunidade e nas secretarias que se voltam à gestão pública. Porém, ainda não há um estabelecimento atuante na tomada de direcionamento dos representantes, sendo assim, implantação ainda se figura em um plano longe de ser considerado efetivo.

Como referência para ressaltar a necessidade da implantação do OP destaca-se a referência dos municípios do Sul do país como mencionados que vem sendo base para a criação e implementação de outros municípios. Sendo assim, para Navarro (2002, p.34):

Seu sucesso é atribuído ao OP, que torna possível aos habitantes de determinadas regiões da cidade definir democraticamente onde serão alocados os recursos municipais. Tal cidade tornou-se símbolo em muitas áreas, como habitação, transporte público, ruas, coleta de lixo, postos de saúde, hospitais, esgotos, meio ambiente, alfabetização, escolas, cultura, manutenção da lei e da ordem, entre outros.

A implantação do OP em João Alfredo tem em vista a mesma evolução, destacando-se que através de sua implantação, o município poderá trabalhar em consonância com os cidadãos, a fim de obter melhorias significativas no processo de conhecimento dos mecanismos de gestão, e também de interesse pelos bens públicos. No OP, há um destaque na questão da reciprocidade dos interesses a serem focados no cenário dos munícipes e assim, com o envolvimento melhores condições para uma ação que satisfaça a todos. Segundo Santos e Lozecky (2008, p.35):

De um lado, a comunidade, que consegue solucionar problemas de grande valor e necessidade para sua região através de seus pedidos; ela passa a ter a certeza de que será ouvida, que seu voto é decisivo, que sua participação é imprescindível no desenvolvimento dos projetos e crescimento do seu município. De outro, o poder público, que consegue gerenciar os conflitos encontrados pela população de um modo prático e eficaz, podendo oferecer soluções simples e ao mesmo tempo de imensurável valor para os que precisam dela.

Os processos para a integração do OP já estão em atuação e mostram ações de sucesso, cabe a ação por parte de todos os gestores de buscar meios de tornar essa participação realmente ativa e significativa.

4.2. Sugestões para:

A) Prefeitura de João Alfredo-PE.

A questão do querer legitimada em ação proporciona mudanças significativas. Como sugestões, destaque-se a ação da prefeitura no tocante a possibilidade de disponibilizar através de formulários próprios, que podem estar disponíveis tanto na prefeitura como de forma impressa ações que se voltem a sugestões de melhorias voltadas ao uso do recurso público. Também pode-se criar enquetes em páginas eletrônicas onde a participação efetiva-se atingindo as pessoas em qualquer lugar que estejam.

Destacam-se os modelos de gestão participativa firmados em Porto Alegre onde houve uma expansão significativa de melhoria da qualidade de saneamento e água potável. A equipe formada pela no processo de gestão participativa selecionou as melhores ações tendo em vista suas necessidades. As relevâncias das questões podem ser direcionadas a fim de destacar ações pertinentes a comunidades especificamente o que também dará margem aos dados e onde a participação é mais efetiva. Pires (2012, p. 111):

Para a inserção do processo, seria necessária uma adaptação do arranjo atual para o novo, "com reformulação de processos, capacitação de pessoal, adequação das estruturas física e administrativa", com coleta e tratamento de dados, em suma, exige "todo um aprendizado organizacional". Isso envolve a divisão do município em módulos para uma melhor administração de cada parte. A partir de tal divisão, será possível eleger os conselheiros e delegar a responsabilidade de cada um sobre sua respectiva área.

Também se destaca que em Londrina, Campo Largo, Maringá (PR), Concórdia, Joinville (SC), Canoas, Caxias do Sul e Santa Maria (RS) ações voltadas à formação de cursos profissionalizantes e investimentos nas questões relativas ao comércio foram respaldadas por meio da gestão participativa. sendo assim, há a possibilidade de ofertar capacitações ao pessoal no tocante aos representantes que participarão do OP, destaca-se que o conhecimento e autonomia de opiniões é indispensável nesse processo. Nesses cursos podem destacar-se a questão da transparência e de como os representantes precisam ser claros com relação às propostas e benefícios para os municípios. Com isso, as expectativas é de que eles possam se tornar hábeis e críticos no tocante à condução do processo de OP em sua região.

B) Sociedade.

A sociedade exige que se estabeleçam mudanças constantes principalmente com relação a ações governamentais no sentido de atender as demandas necessária em cada período Santos e Lozecky (2008, p.56) destacam que:

O OP envolve todas as camadas da sociedade. Porém, em primeiro lugar, o governo elabora o orçamento através de discussões internas com seus secretários, e define as prioridades para o ano seguinte. Então a população entra com a sua contribuição sobre a definição das prioridades, de acordo com os recursos disponíveis para cada área.

Segundo a vertente dos autores, a questão do sucesso da implantação do OP requer, sobretudo, o respeito ao tempo necessário para que essa ação possa se estabelecer. Destaca-se que da elaboração dos dados monográficos foi possível identificar que apesar da ação de promoção aos municípios que aderem a OP ainda há necessidade de cobranças mais firmes para sua efetivação. Como se pode observar em Pires (2012, p.12), “Toda essa mudança institucional influencia as novas práticas de governo, incorporando uma cultura de planejamento caracterizada pela objetividade e, principalmente, pela transparência.”

O planejamento participativo é uma ação de mudança para a visão do quadro político. Essa ação demanda esforço e um querer legitimado em ações para o bem comum que não podem ficar só no papel e assim, os esforços para a promoção de ações não podem ser marginalizados.

CONCLUSÃO

Os recursos públicos são algo sério que precisam ser amparados através da transparência. A questão da participação da população frente às demandas administrativas é algo vital para que realmente se instaure o processo democrático. Ao longo do estudo destacou-se que houve muitas lutas para que a lei instaurasse medidas voltadas à fiscalização pública e desta forma, o processo de participação ainda não figura tão fortemente na mente das pessoas.

Desta forma, uma atitude de aproximação destaca-se por meio do OP o que estimula a formação de ideias plurais e também a mudança de atitudes frente ao conhecimento e preocupação com os gastos públicos. O processo de repasse informativo originado da participação propaga ações que podem ser questionadas desta forma, dificultando que o cidadão seja preza fácil para uma ação corrupta.

Busca-se assim, reformar as concepções sobre o sentido democrático do cidadão estendendo sua visão sobre a participação. O orçamento participativo nesse sentido destaca a adesão da população e a amplificação de possibilidades de repasse de verbas que até então eram discutidas apenas pelo governante vigente.

Essa nova visão prioriza o auxílio ao governante local direcionando ações e vinculando melhores possibilidades do diálogo sobre orçamento e recursos a serem melhor investigados. Mudar esse cenário requer a ação de mudanças que são estabelecidas por meio de diálogos e representatividade. Frente a essas questões o estudo destacou ações exitosas do orçamento participativo e elencou possíveis estratégias como sugestão de adesão do município de João Alfredo- PE.

A transparência e legalidade são as bases para a utilização dos recursos públicos e não podem ser deixadas à margem. Assim sendo, o processo de criticidade e participação é vital para a mudança no cenário de atuação governamental nacional.

REFERÊNCIAS

- ABRANTES, Luiz Antonio; FERREIRA, Marco Aurélio Marques. **Gestão Tributária**. Florianópolis: UAB Capes 2010.
- ABRAS, Michelle *et al.* **Lei de Responsabilidade Fiscal**: como a Lei Complementar nº 131/2009 democratizou o controle orçamentário? Revista Jus Navigandi. Publicado em janeiro de 2011. Disponível em <www.jus.com.br>. Acesso em 15 março. de 2024.
- ANDRIOLI, Antonio Inácio. **Orçamento Participativo de Porto Alegre**: um exemplo para a Alemanha? Revista Espaço Acadêmico nº. 43, ano IV, Dezembro de 2004. Disponível em < <http://www.espacoacademico.com.br/043/43andrioli.htm>>. Acesso em 5 março. de 2024.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**: São Paulo: Manole, 2004.
- BRASIL. **Lei Complementar nº. 101, de 4 de maio de 2000**: Lei de Responsabilidade Fiscal. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 4 de maio de 2000.
- BRASIL. **Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009**: Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº. 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.
- BRASIL. **Lei 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.
- BRASIL. **Portal do Planalto**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 02 março. de 2024.
- COSTA, Marilene B., VIDAL, Mauricelica B., CAMELO, Marjony B. Processo de implantação do orçamento participativo em Campina Grande - PB. **Veredas Favip**, Caruaru, v. 2, n. 2, jul. /dez. 2005. Disponível em: <<http://veredas.favip.edu.br/index.php/veredas/article/viewFile/47/45>>. Acesso em 05 março. 2024.
- Cunha, A. S. M. da. **O processo orçamentário e a vitalidade das organizações governamentais**. Ed. FGV. 2019.
- ESCOSSIA, Blog do Carlos. Disponível em:<<http://www.carlosecossia.com/2009/08/o-que-e-orcamento-participativo.html>>. Acesso em 05 março. de 2024.
- FIGUEIREDO, Frederico de Carvalho *et al.* **Da Administração Pública Gerencial ao Orçamento Participativo Digital**: Buscando a participação popular. Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales. EUMED net: Setembro de 2009. Disponível em <www.eumed.net/rev/cccss/05/fmok.htm> Acesso em 11 março. de 2024.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

LARANGEIRA, Sonia M. G. **Gestão Pública e Participação**: a experiência do orçamento participativo em Porto Alegre. Texto apresentado no *workshop* da Sociedade Brasileira de Sociologia, realizado durante a 48ª. Reunião Anual da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência. São Paulo, de 07 a 12 de julho de 1996.

MAIA, Wagner. **História do Orçamento Público no Brasil**. São Paulo, 2010.

MARTINI, Renato. Inclusão digital & inclusão social. **Inclusão Social**. Brasília, v. 1, n.1. 2005. Disponível em: <<http://revista.ibict.br/inclusao/index.php/inclusao/article/view/7/13>>. Acesso em: 02 março. 2024.

MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo?** 3ª. ed. São Paulo: Max Limonad, 2003.

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

NASSUNO, Marianne. **Burocracia e participação**: A experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre. 2006. 257 f. Tese (Doutorado em Sociologia) - Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília/ UnB. Disponível em: <http://biblioteca.planejamento.gov.br/biblioteca-digital/biblioteca-digital/Tese_Marianne_Nassuno.pdf>. Acesso em: 29 março. de 2024.

NAVARRO, Zander. **O orçamento participativo de Porto Alegre (1989-2002)**: um conciso comentário crítico. Porto Alegre, 2002. Disponível em <<http://www.fee.tche.br/sitefee/download/jornadas/2/e12-02.pdf>>. Acesso em 10 março. 2024.

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.

PIRES, Roberto Rocha C. **Orçamento Participativo e Planejamento Municipal**: Uma análise neoinstitucional a partir do caso da prefeitura de Belo Horizonte. Monografia (curso superior em Administração pela Escola de Governo). Belo Horizonte, 2012.

SALLES, Helena de Motta. **Gestão democrática e participativa**. Florianópolis: UAB Capes 2010.

SEQUEIRA, Marcio de. Histórico do orçamento participativo. Disponível em: <<http://opguarapuava.webnode.com.pt/historico%20do%20or%C3%A7amento%20participativo/>>. Acesso em: 05 maio. de 2024.

SITE MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p_secao=1>. Acesso em: 05 maio. 2024.

SOUZA, Marcelo L. de. **O Orçamento Participativo e sua espacialidade:** uma agenda de pesquisa. São Paulo: Terra Livre nº. 15, p. 39-58, 2000.

ZIVIANI, Juliardi. **Lei de Responsabilidade Fiscal:** planejamento, controle, transparência e responsabilização. Jus Navigandi, Teresina, ano 9, nº. 517, 6 dez. 2004. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/6026>>. Acesso em: 02 maio. 2024

