

AT7. ESTADO E DEMOCRACIA:  
REPRESENTAÇÃO, PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL NA GESTÃO PÚBLICA

## **ORÇAMENTO PARTICIPATIVO COMO FERRAMENTA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR: A EXPERIÊNCIA DO MUNICÍPIO DE ARACOIABA - CE**

Raiane Kelly Barroso dos Santos, [raianne.kelly10@gmail.com](mailto:raianne.kelly10@gmail.com), Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB).  
Marcela Ferreira Ribeiro, e-mail: [marcelaribroo@hotmail.com](mailto:marcelaribroo@hotmail.com), Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB).  
Soraya Andrea Figueiredo do Rosário, e-mail: [soandy\\_sm@hotmail.com](mailto:soandy_sm@hotmail.com), Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB).  
Lídia da Silva Gome, e-mail: [lidiagomes45@hotmail.com](mailto:lidiagomes45@hotmail.com), Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB).  
Alexandre Oliveira Lima, [alexandrelima@unilab.edu.br](mailto:alexandrelima@unilab.edu.br), Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB).

### **1 INTRODUÇÃO**

A gestão participativa tem sido tema de grande relevância no debate político, considerado como um instrumento do qual possibilita a gestão democrática e participativa da população na gestão pública. Assim, destacam-se os vários mecanismos utilizados para possibilitar a participação das pessoas, como: os conselhos, os fóruns, os congressos, os debates e também a transparência dos atos através da publicação obrigatória dos gastos públicos, garantindo a fiscalização por parte da sociedade civil.

Além destes, existem outros meios de participação das pessoas na gestão pública, alguns através de acompanhamento e fiscalização, como é o caso do conselho do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) na área da educação, outros utilizados como mera prestação de contas, como os fóruns em câmaras municipais e outros na construção e formulação de planos de governo, como é o caso do orçamento participativo.

Desta forma, para que aconteça uma gestão participativa, é necessária a participação efetiva dos cidadãos na elaboração e construção da gestão, tornando-se atores desde a concepção até a materialização da ideia em si. Logo, faz-se necessário que a população participe de forma proativa nas tomadas de decisões, assim influenciando a formulação, implementação, fiscalização e avaliação das políticas públicas e ações desenvolvidas pelo governo.

O Orçamento Participativo (OP) é considerado como um dos maiores instrumentos de participação da população, haja vista que a sua atuação possibilita que as pessoas interfiram diretamente no orçamento, escolhendo para onde o recurso deve ser destinado. O sucesso deste mecanismo está atribuído diretamente na forma como ele é estruturado, pois a participação de todas as comunidades de forma equitativa garante que o processo seja realizado de forma democrática e transparente. Segundo Avritzer (2009) o orçamento participativo é definido como:

Política participativa ao nível local que responde a demandas dos setores desfavorecidos por uma distribuição mais justa dos bens públicos nas cidades brasileiras. Ele inclui atores sociais, membros de associações de bairro, e cidadãos comuns em um processo de negociação e deliberação dividido em duas etapas: uma primeira etapa na qual a participação dos interessados é direta e uma segunda etapa na qual a participação ocorre através da constituição de um conselho de delegados.

De acordo com a definição acima, percebe-se que a população tem papel preponderante no orçamento participativo, haja vista que a atuação cidadã das pessoas está diretamente relacionada ao sucesso das ações. Também ressaltando que quanto mais próximo a população estiver da gestão, mais eficientes serão os resultados, uma vez que quando as pessoas se apoderam dos problemas e participam nas tomadas de decisões para solucioná-las, as responsabilidades são divididas e os resultados são garantidos para ambas as partes.

Considerando a relevância deste tema para a gestão pública e a sociedade em geral, torna-se imprescindível que o gestor conheça esta ferramenta de participação popular e a utilize como mecanismo de transformação na forma de gerir a máquina pública, pois os órgãos públicos são uma extensão da sociedade e a ela deve responsabilidades.

Assim, o presente trabalho visa apresentar o orçamento participativo, realizado no município de Aracoiaba, localizado no maciço de Baturité, do qual buscou-se analisar como é realizada a participação da população no orçamento participativo, bem como identificar qual a importância dessa participação para a gestão municipal.

Além da presente sessão introdutória, o trabalho segue a seguinte estrutura: debate teórico sobre democracia, gestão participativa e orçamento participativo; apresentação da metodologia utilizada na pesquisa; exposição dos resultados obtidos, com análises e discussões; e por fim, algumas considerações.

## 2 DEMOCRACIA

O Brasil é, segundo a Constituição Federal (1988) em seu artigo primeiro, um Estado democrático de direito, formado pela União indissolúvel dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Elencando assim, o princípio democrático como o regime político a ser seguido por esta nação.

Primeiramente faz-se necessário entender o que é democracia e como ela foi recepcionada na Constituição Federal de 1988. O conceito de democracia não constitui-se apenas de um único conceito, uma vez que sua origem é histórica e com o decorrer do tempo, veio sendo modificada para enquadrar-se em diferentes contextos sociais.

A democracia é vista como "um processo de convivência social em que o poder emana do povo" (SILVA, 2009). A democracia pode também ser abordada sobre um caráter substancial, pois para Carvalho (2008) ela "expressa um estilo de vida político e se converte numa filosofia de vida que se institucionaliza politicamente no estado, como forma de convivência social". Conforme expõe Miranda (1979) nem todas as democracias são iguais, "democracia não é roupa que se ordene sob medida, ou se adquira feita, para se vestirem os países. Há ideal democrático e inúmeras formas variantes, imperfeitas, que vão do mínimo até à forma ideal e à execução ideal".

Essa forma de governo democrata pode ser caracterizada como o "governo do povo, pelo povo e para o povo" (SILVA, 2009). Desta forma, independente do conceito escolhido, o que cabe enfatizar é que a democracia foi institucionalizada como princípio jurídico, uma vez que está contemplada pela Constituição Federal, lei maior do país, expressando-lhe como regime político a ser seguido pelo Estado e a sociedade. Assim, a democracia pode ser institucionalizada, segundo Bandeira de Mello (1998) como:

Um regime político fundado em princípios afirmadores da liberdade e da igualdade de todos os homens e armado ao propósito de garantir que a condução da vida social se realize na conformidade de decisões afinadas com tais valores, tomadas pelo conjunto de seus membros, diretamente ou através de representantes seus livremente eleitos pelos cidadãos, os quais são havidos como os titulares da soberania.

A partir do apresentado, pôde-se perceber que o princípio democrático não se restringe apenas a atividade titular do povo escolher seus governantes, mas sim, a partir deles desempenhar de forma participativa as escolhas referentes à gestão governamental, e substancialmente ao bem estar social. Desta forma, o Estado tem o papel de buscar, de forma legalizada, através das ações do poder público com a participação social, o bem comum do povo.

No Brasil o regime adotado é da democracia representativa, em que o poder é exercido pelo povo através de seus representantes legais. Isso acontece devido a grande extensão territorial, a densidade demográfica e aos problemas sociais, desta forma o povo não pode exercer seu poder de forma direta. Assim, ele usa como mecanismo legal para exercer seu poder democrático: a representação. Com isso, o povo escolhe representantes, no qual serão responsáveis por desenvolver as atividades do governo.

Bonavides (2010) explica que “o poder é do povo, mas o governo é dos representantes, em nome do povo: eis aí toda a verdade e essência da democracia representativa”.

Pode-se dizer que não há representação, de tal sorte que a designação de mandatário não passa de simples técnica de formação dos órgãos governamentais. (...) A representação é montada sobre o mito da ‘identidade entre povo e representante popular’ que tende ‘a fundar a crença de que, quando este decide é como se decidisse aquele, que segundo resolve pelo primeiro, que sua decisão é a decisão do povo; que, em tal suposição, o povo se autogoverna, sem que haja desdobramento, atividade, relação intersubjetiva entre dois entes distinto; o povo, destinatário das decisões, e o representante, autor, autoridade, que decide para o povo (SILVA, 2009).

Com isso, procura-se instrumentos que possibilitem a participação direta dos cidadãos na formação das políticas exercidas pelo governo. Dentre os mecanismos existentes, encontra-se como ferramentas de participação mais conhecidos e empregadas no mundo o plebiscito, referendo, iniciativa popular, recall e veto popular (AUAD et al., 2004). Contudo, Salgado (2007) inclui como incentivo a democracia participativa, os instrumentos de: mandado de injunção, o júri popular, a ação civil pública, a ação popular e o orçamento participativo.

Nesse sentido, a participação popular não pode terminar nas eleições de seus representantes e, sim deve-se buscar a participação direta e pessoal da população no governo, valorizando, como diz Carvalho (2008) uma democracia verdadeiramente participativa, revalorizando a tese de que a democracia reclama a ideia de participação efetiva.

### **3 GESTÃO PARTICIPATIVA**

Desde a antiguidade surge no mundo das organizações públicas a necessidade das pessoas ou da população de um modo geral, participarem e se exporem diante dos problemas que a mesma enfrenta. Para tentar resolver tais problemas é necessário que a sociedade participe de forma proativa interferindo nas tomadas de decisões de modo que os resultados sejam voltados para o interesse comum.

Nesse contexto, faz-se necessária uma nova postura nos padrões de governo, onde a gestão esteja fundamentada em critérios democráticos, com “a maior responsabilidade dos governos em relação às políticas sociais e às demandas dos seus cidadãos; o reconhecimento dos direitos sociais; e a abertura de espaços públicos para a ampla participação cívica da sociedade” (SANTOS JÚNIOR, 2001).

Diversos mecanismos institucionais de participação popular no processo de formulação de políticas sociais públicas vêm sendo implementados no Brasil, em função do processo de democratização da sociedade civil e do Estado. A exemplo dessas participações no país destacam-se o orçamento participativo e os conselhos gestores. Essas práticas apontam em um movimento de renovação dos mecanismos institucionais da sociedade brasileira, pelo qual, através desses instrumentos se “estabelecem combinações e articulações que desenham um processo de concomitante inovação e reprodução das práticas e orientações político-institucionais” (LUCHMANN, 2007).

Como se vê, o processo de participação da sociedade nas tomadas de decisão é bastante complexo e exige novas mudanças, como expressa Gohn (2002):

A dimensão e o significado desta mudança são enormes porque não se trata apenas de ‘introduzir o povo’ em práticas de gestão pública, como preconizava as propostas da democracia com participação comunitária nos anos 80, quando a idéia da participação vinculava-se à apropriação simples de espaços físicos. Trata-se agora de mudar a ótica do olhar, do pensar e do fazer; alterar os valores e os referenciais que balizam o planejamento e o exercício das práticas democráticas.

Diante disso, a participação popular aponta para uma não substituição da gestão, e sim como uma forma representativa para auxiliar de forma inovadora e eficaz a tomada de decisão, agindo de maneira democrática. Logo, o surgimento de melhoras no processo decisório com a participação popular, desperta a necessidade do indivíduo de participar nas tomadas de decisões, mostrando-se capazes de garantir seus direitos como cidadãos. Segundo Milani (2008):

Fazer participar os cidadãos e as organizações da sociedade civil (OSC) no processo de formulação de políticas públicas foi transformado em modelo da gestão pública local contemporânea. A participação social, também conhecida como dos cidadãos, popular, democrática, comunitária, entre os muitos termos atualmente utilizados para referir-se à prática de inclusão dos cidadãos e das OSCs no processo decisório de algumas políticas públicas, foi erigida em princípio político-administrativo.

Para que a gestão de um modo geral se torne cada vez mais eficiente e com resultados mais eficazes, baseado nos princípios da Administração (legalidade,

impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência), a cada instante faz-se necessário trabalhar com a prestação de contas perante a sociedade, mostrando desta forma que precisa da participação efetiva e proativa da sociedade. Trata-se, então, de “permite a participação da sociedade civil organizada na formulação e na revisão das regras que conduzem as negociações e arbitragem sobre os interesses em jogo, além do acompanhamento da implementação das decisões” (RAICHELIS, 2000).

Segundo Paro (2007), “a gestão participativa (ou compartilhada), como o próprio nome sugere, compreende aquela em que todos os agentes envolvidos participam no processo decisório, partilhando méritos e responsabilidades”. Desta forma, pode-se perceber que, se a sociedade tiver oportunidade de interferir de forma direta ou não na tomada de decisão de algo que é público e necessidade de todos, mostra muitas vezes o comprometimento dos gestores públicos perante a mesma.

A Gestão (ou Administração) Participativa designa um tipo de gestão das organizações que coloca a ênfase na participação dos colaboradores, de todos os níveis hierárquicos, no processo de tomada de decisão. Nesta forma de gestão é dada a possibilidade aos colaboradores de questionar, propôr, opinar e discutir situações da vida e da gestão da organização. Além de contribuir para melhorar a qualidade das decisões e para obter os comprometimentos de todos com as decisões tomadas, a gestão participativa contribui para uma maior motivação de todos e, por essa via, para o aumento da produtividade e da eficiência.

O entendimento do conceito de gestão já pressupõe, em si, a idéia de participação, isto é, do trabalho associado de pessoas analisando situações, decidindo sobre seu encaminhamento e agindo sobre elas em conjunto. Isso porque o êxito de uma organização depende da ação construtiva conjunta de seus componentes, pelo trabalho associado, mediante reciprocidade que cria um “todo” orientado por uma vontade coletiva (LUCK, 1996).

De acordo com a promulgação da Constituição Federal de 1988, foram trazidos frutos da participação da população no qual foi estabelecido uma nova racionalidade no campo social. E o que consta nesta Constituição é que todos os cidadãos têm o direito de tomar parte das questões que lhes dizem respeito. Então durante esta década, a relação entre Estado e sociedade foi permeada pela procura de canais de participação, por meio da consciência política da sociedade civil e democratização do Estado.

Nesse sentido, pode-se dizer que como o surgimento da gestão participativa, a população passou a ser reconhecido e ter novos direitos, sendo realizada a construção de uma nova cidadania, onde “aponta na direção de uma sociedade mais igualitária em todos os seus níveis, baseada no reconhecimento dos seus membros como sujeitos portadores de

direitos, inclusive aquele de participar efetivamente na gestão da sociedade como expressa” (DAGNINO, 2002).

#### **4 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO**

O orçamento público é uma das ferramentas de planejamento e execução das finanças públicas mais antiga, o qual é considerado o instrumento responsável pela antecipação das receitas a serem arrecadadas e pela fixação das despesas a serem executadas no exercício financeiro subsequente, tendo como objetivo a “continuidade, eficácia, eficiência, efetividade e economicidade na qualidade dos serviços prestados a sociedade” (CARVALHO, 2010).

Portanto, o orçamento público é um documento onde encontra-se inserida as previsões das receitas e despesas que serão efetuadas durante determinado período, isto é, o instrumento pelo qual os entes públicos coordenam as entradas e saídas dos recursos. Detalhando melhor o conceito, afirma Bezerra Filho (2012):

Orçamento Público é a ferramenta legal de planejamento do Ente Federativo (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) onde são projetados os ingressos e os gastos orçamentários que serão realizados em um determinado período, objetivando a execução dos programas e ações vinculados às políticas públicas, bem como as transferências constitucionais, legais e voluntárias, os pagamentos de dívidas e outros encargos inerentes às funções e atividades estatais.

Nesse sentido, segundo a Constituição Federal de 1988 em seu art. 24, inciso II, compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre o orçamento Público. Assim, devendo realizar de forma econômica, efetiva e eficaz a alocação dos recursos públicos.

Com a edição da Lei Complementar nº 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), os entes passaram a ter por obrigação publicar e disponibilizar para a sociedade informações referentes à execução orçamentária. Destacando assim, a transparência dos relatórios, para que qualquer cidadão possa acompanhar como está sendo desenvolvidos os planos de governo.

De acordo com a LRF, inciso I do parágrafo único do art. 48, para que a transparência da gestão fiscal seja assegurada a Administração Pública deve incentivar à participação popular e realizar audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

Um relevante instrumento a ser reportando quando tratamos de participação popular é a Lei 10.257 de 11 de junho de 2001, denominada Estatuto da Cidade, a qual concede a participação da população na formulação, execução e acompanhamento de planos,

programas e projetos de desenvolvimento urbano, bem como a participação na gestão orçamentária.

Nessa perspectiva, pôde-se perceber que além da transparência, o governo também deve realizar a descentralização político-administrativa das decisões, especialmente em relação aos recursos públicos, que encontram-se cada vez mais escassos. Diante desse contexto, é que começam a surgir à importância do orçamento participativo (OP) dentro da gestão pública. Haja vista que, as decisões orçamentárias são determinações políticas de suma importância para a nação e, por esse motivo necessitam ser realizadas democraticamente (MARQUES, 2011).

O orçamento participativo surgiu com intuito de trazer mais transparência para a gestão dos recursos públicos e democratizar as decisões, haja vista que por meio deste mecanismo os cidadãos ajudam a definir como serão realizados os gastos com o dinheiro público durante o ano seguinte. Assim sendo, o orçamento participativo é considerado um instrumento “governamental de democracia participativa”, o qual possibilita que a sociedade civil interfira de forma direta na “gestão financeira, orçamentária e contábil das entidades públicas” (COSTA, 2010). Portanto, Pires e Martins (2011) afirmam que:

Orçamento participativo (OP) é o nome atribuído a variadas formas de participação, predominantemente no âmbito do poder local, de indivíduos eleitoralmente aptos, credenciados ou não por organizações da sociedade civil, no processo de elaboração orçamentária, em suas distintas fases, podendo alcançar ou não os momentos de execução e controle, em que as decisões de gasto público deliberadas pelos poderes formais, com base nos procedimentos da democracia representativa tradicional são transformadas em obras ou serviços.

A partir do exposto, pode-se perceber que o orçamento participativo funciona como um elo entre a sociedade e estado, isto é, por meio dessa participação a população tem direito e dever de decidir, propor e fiscalizar os recursos gastos pelos representantes do governo. Portanto, o orçamento participativo é aquele em que a sociedade civil tem o papel de participar de forma direta e efetiva na construção das propostas do governo (BEZERRA FILHO, 2012).

A experiência de orçamento participativo no Brasil, segundo Mendes (2004) teve sua fase mais importante de desenvolvimento no período compreendido entre 1989 e 1996, onde se iniciaram as experiências mais conhecidas, tais como: a de Porto Alegre (RS), Piracicaba (SP), Santo André (SP), Ipatinga (MG), Betim (MG), São Paulo (SP), Santos (SP) e Jaboticabal (SP). Foi a partir desse período que o OP passou a espalhar-se para outros municípios e a população passou a ter o direito de participar de forma mais direta no processo decisório, relacionado aos recursos públicos.



Deste modo, pode-se dizer que o orçamento participativo pode realmente contribuir para alcançar os objetivos propostos, uma vez que os membros se comprometam e colaborem efetivamente para realizar as devidas funções propostas, isto é, faz-se necessário a participação e o envolvimento coletivo, dos agentes governamentais e sociedade civil, no processo de elaboração e desenvolvimento do orçamento no setor público.

## **5 METODOLOGIA**

O presente estudo, com o intuito de analisar como é realizada a participação da população no Orçamento Participativo do Município de Aracoiaba-CE, bem como identificar qual a sua importância para a gestão municipal, segue-se para a sua realização as utilidades que a pesquisa qualitativa disponibiliza. Nesta perspectiva, a pesquisa tem caráter analítico descritivo, pois diante das várias ferramentas que esta mesma apresenta, ainda possui características próprias que facilitam o entrevistador estar mais próximo da realidade pesquisada. E com isso, utilizar segundo Maanen (1979) “diferentes técnicas interpretativas que visam a descrever e a decodificar os componentes de um sistema complexo de significados”.

A pesquisa foi realizada entre os meses de março e abril do ano de 2015 e o objeto de investigação foi o Município de Aracoiaba, o qual é considerado de pequeno porte e está distribuído entre nove distritos incluindo a sede e, possui como fonte de renda as atividades de agricultura e serviços em geral. O município, juntamente com mais doze (12) municípios compõem a Macro região do Maciço de Baturité.

O município de Aracoiaba está distante 70km da capital do Estado, Fortaleza/CE, tendo, de acordo com o IBGE (2010), a população estimada para 2014 de 26.062 habitantes, como área da unidade territorial de 656,597 km<sup>2</sup> e o Índice do Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM 2010) de 0,615, número considerado relativamente razoável em comparação a outros municípios.

A escolha do município referido deu-se pela identificação de que este possui o Orçamento Participativo, ressaltando que não são todos os Municípios do Maciço de Baturité que utilizam este instrumento, assim, utilizou-se na pesquisa de campo a entrevista semiestruturada, do qual possibilitou maior abertura no diálogo com o entrevistado, garantindo a obtenção de maiores informações. Com isso, segundo Triviños (1987) a entrevista semiestruturada permite trabalhar com diferentes grupos de pessoas, possibilitando um amplo leque de percepções e representações, que proporcionará uma melhor explicação dos fatores determinantes no processo de decisão dentro da prefeitura.

Nesta perspectiva, foi realizada a entrevista com o Secretário de Planejamento e Gestão do Município, tendo como objetivo melhores informações sobre a realização do orçamento participativo. Realizou-se também a análise documental como auxílio, onde foi por ele disponibilizado, sendo este a Lei de criação e regulamentação do conselho municipal do orçamento participativo. Com o material disponibilizado, pôde-se analisar a relação entre a teoria e a prática, comparando o discurso do entrevistado com a legislação local.

Para além dos métodos e ferramentas utilizadas para desenvolver o tema com pressão e determinação, teve-se como base a pesquisa bibliográfica, onde foi realizada através de análises de artigos científicos, monografias, dissertações de mestrado e livros didáticos, tendo como palavras chaves: Gestão Participativa e Orçamento Participativo. Pretende-se diante de todos esses mecanismos, fazer uma articulação do objetivo da pesquisa com os resultados que foram obtidos.

## **6 RESULTADOS E DISCUSSÕES**

Os resultados apresentados a seguir, foram elencados em categorias para melhor compreensão do orçamento participativo no município de Aracoiaba. Assim, dividiu-se entre a análise documental, tópico **Base legal do orçamento participativo do município**, e a análise da entrevista, no qual está dividido entre os seguintes temas: **Formulação do orçamento participativo; participação da população; meios de divulgação; relevância da opinião da população e importância do orçamento participativa para a gestão do município.**

### **Base legal do orçamento participativo do município**

O orçamento participativo do município de Aracoiaba é regulamentado pela Lei municipal nº 1088/13, de 27 de fevereiro de 2013, no qual criar o Conselho Municipal do orçamento participativo e das políticas públicas estratégicas de Aracoiaba. Este conselho tem por finalidade propor, fiscalizar e deliberar sobre matérias referentes às receitas e despesas do Poder Público Municipal, orçando e apreciando as políticas públicas estratégicas para um melhor desenvolvimento do município.

De acordo com a legislação, o conselho deve ser composto por 11 integrantes titulares e seus respectivos suplentes, no qual devem ser composto por um integrante de cada uma das seguintes categorias: Sociedade civil; Sindicato dos trabalhadores rurais; Sindicato dos servidores públicos municipais; Associação dos Microempreendedores individuais de Aracoiaba (AMAR); secretarias municipais; Federação Das Entidades Comunitária do Município de Aracoiaba (FECOMARA); Câmara municipal; Cooperativas em

efetivo exercício; Sindicato rural patronal; Empresa de Assistência Técnica de Extensão Rural do Ceará (EMATERCE) e entidades religiosas.

A organização interna do Conselho municipal do Orçamento Participativo e das Políticas Públicas Estratégicas está dividida pelos seguintes cargos: Secretário Executivo do Orçamento Participativo; Coordenador Especial do Orçamento Participativo e; Conselheiros. Os dois primeiros cargos, citados anteriormente, são exercidos por funcionários comissionados designados pelo Prefeito municipal, com faixa salarial contida em lei específica.

Os conselheiros participam de forma voluntária, ou seja, não recebem nenhum tipo de remuneração por ocuparem o cargo e nem por exercerem as atividades exigidas pelo mesmo. Seu mandato tem a durabilidade de dois (2) anos, podendo ser reconduzido para o mandato imediatamente subsequente.

Compete ao Conselho do Orçamento Participativo apreciar, emitir opinião e decidir a favor ou contra as propostas do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a proposta do Orçamento Anual (LOA), tão como sobre o conjunto de obras, programas e atividades constantes do planejamento de governo e orçamento anual apresentado pelo Executivo, em conformidade com o processo de discussão do Orçamento Participativo.

Também é de competência do Conselho acompanhar a execução orçamentária anual e fiscalizar o cumprimento do Plano de Investimentos, decidindo sobre eventuais incrementos, cortes nos investimentos ou alterações do planejamento. Desta forma, o Conselho deve trabalhar em comum acordo com o executivo, opinando e decidindo a metodologia adequada para o processo de discussão e definição da peça orçamentária e do plano de investimentos.

É obrigação do poder Executivo abrir processo de análise e discussão anual da Peça Orçamentária e do Plano de Governo até trinta (30) dias antes de enviar a proposta da LDO à Câmara de vereadores, com isso tem-se uma abertura legal para participação de representantes da sociedade na discussão dos tramites orçamentários do município. Para tanto, a prestação de contas da execução de Plano de Investimentos, obras e atividades definidos no exercício anterior, deve acontecer pelo poder Executivo até o final do mês de novembro, através de assembleias nas comunidades, vilas, centros e entidades.

### **Formulação do Orçamento Participativo**

Segundo depoimento, o entrevistado relatou que para a efetivação do Orçamento Participativo no Município, necessitou-se inicialmente a lei de criação do Conselho Municipal do Orçamento Participativo, legalizada e registrada pela Câmara Municipal. Esta lei contém

todas as normas legais sobre organização dos fóruns distritais, das reuniões comunitárias, bem como a descrição dos cargos para conselheiros e suplentes.

O secretário descreve como acontecem os fóruns distritais: *“Estamos criando oito fóruns, que chamamos de fóruns distritais onde a gente leva todos os secretários do município e lá cada secretário tem 15 minutos para explicar sobre todas as suas secretarias, depois a gente mostra o orçamento anterior e depois criamos as plenárias e vamos discutir o orçamento de 2016.”*

### **Participação da população**

A participação da população inicia-se após os fóruns, do qual são criadas as plenárias para discutir o orçamento do ano seguinte. Em seguida, discute-se com as comunidades distritais durante todo o dia e neste momento todos podem participar ativamente nas tomadas de decisões para o direcionamento dos recursos. Posteriormente, escolhem-se os conselheiros de acordo com a quantidade da população para acompanhar se os orçamentos estão sendo aplicados de forma correta, visitam obras, conversam com os Secretários de Finanças e Planejamento do qual são os responsáveis pelo orçamento na gestão municipal.

Apesar do Município disponibilizar o acesso e garantir a participação das pessoas no Orçamento, o entrevistado relata que *“o grande gargalo é participação da sociedade, você cria um instrumento, mas a sociedade não tem a consciência a importância que ela tem para os resultados, então a gente faz um paradoxo, como é que você cria o orçamento participativo e não tem a participação da sociedade?”*.

### **Meios de divulgação**

Os meios de divulgação utilizados para a participação da população nos fóruns se dá através da divulgação do carro de som que passa nas comunidades, a rádio e a distribuição de panfletos com linguagem simples e objetiva, para a melhor compreensão da comunidade de um modo geral.

### **Relevância da opinião da população**

O secretário afirma que, a opinião da população tem uma grande importância para as tomadas de decisões, haja vista que todas as propostas das comunidades são levadas em consideração. Pois, o mesmo afirma que, se não for assim, a participação *“perde a essência”*. Entretanto, o Município não disponibiliza de recursos suficientes para suprir todas as demandas expostas pelas comunidades. Desta forma, prioriza-se algumas ações: (...) *“todas as demandas vem junto para as secretarias de planejamento e de finanças e a gente*

*faz um resumo, pois a gente não tem orçamento para toda essa demanda, a gente tem que ser realista, então o cara pediu um calçamento sim, mas quantos estão sendo pedidos. Temos que ver as prioridades, e o que é a prioridade, é o hospital ou cinco calçamentos?”*

### **Importância do Orçamento Participativo para Gestão do Município**

A importância do Orçamento Participativo foi destacado com grande relevância pelo entrevistado, pois o mesmo se mostrou entusiasmado pela implantação pioneira da Gestão Participativa no Município.

*“É o sangue, o ar. É a mesma coisa sem a gestão participativa vamos ter uma gestão centralizadora onde o orçamento é feito no laboratório, entre quatro tetos, em uma sala e é muito fácil fazer o orçamento é só pegar um técnico e mandar fazer, como era feito antigamente.”*

Entretanto, a população não possui o hábito de usufruir desta ferramenta de participação e este problema foi destacado como uma das maiores dificuldades para efetivação gestão participativa.

### **7 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Inicialmente, observou-se que o município teve a preocupação de proporcionar meios legais que vieram formalizar a participação popular, garantindo-lhes o direito de participar, juntamente com o poder público local na construção das políticas públicas e no acompanhamento da execução orçamentário.

Para além disso, o Município abre espaço para a participação e explanação da sociedade civil e de seus representantes na construção das demandas sociais, entretanto, a população não exerce de forma efetiva seu direito, deixando falhas no caminho para o alcance da gestão participativa e consequentemente dos ganhos sociais.

Notou-se que há um incentivo por parte da gestão municipal quanto à motivação da participação das pessoas nas tomadas de decisão, buscando assim um elo entre a administração pública e a sociedade civil, para que juntos busquem o bem comum e consigam alcançar resultados eficientes e eficazes em relação à qualidade dos serviços oferecidos a população.

Um ponto a ser destacado em relação à importância do orçamento participativo para a gestão do Município é que, este consistiu não apenas uma ferramenta de gestão, mas sim um instrumento de grande influência política, uma vez que, o Orçamento Participativo do município de Aracoíaba é uma inovação de carácter pioneiro entre os municípios do Maciço de Baturité. Com isso, a gestão local leva em consideração a opinião da população, haja

vista que as necessidades se originam do povo e a eles devem ser destinadas as ações exercidas pelo poder municipal.

De acordo com os dados coletados, pôde-se analisar e comparar a relação entre teoria e prática, do qual identificou-se que o município busca cumprir com as exigências legais contidas em documentos municipais. Contudo, há dificuldades na aplicação dos atos, haja vista que os cidadãos não participam ativamente nas tomadas de decisões referentes ao orçamento público municipal. Outro problema também identificado, consiste na insuficiência dos recursos públicos para a execução de todas as necessidades advindas por parte da sociedade civil, obrigando os gestores a resumir e priorizar as demandas existentes.

Diante de tudo que foi exposto sobre a importância e necessidade do poder público buscar mecanismos de participação popular, cabe enfatizar a admirável iniciativa do município de Aracoíaba em buscar ferramentas que proporcionem uma gestão participativa e democrática. Haja vista que, o orçamento participativo não constitui uma prática comum dos municípios brasileiros, principalmente para aqueles localizados no interior. Assim, o objetivo deste trabalho tornou-se relevante para analisar os aspectos positivos e as principais dificuldades enfrentadas pelo município na implantação e desenvolvimento de uma gestão compartilhada.

## **REFERÊNCIAS**

AUAD, Denise et al. Mecanismos de participação popular no Brasil: plebiscito, referendo e iniciativa popular. *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, n. 3, jan./jun. 2004.

AVRITZER, Leonardo. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de S. (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. A democracia e suas dificuldades contemporâneas. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, v. 212, p. 57-70, abr/jun 1998.

BEZERRA FILHO, João Eudes. *Orçamento Aplicado ao Setor Público: Abordagem simples e objetiva*. São Paulo: Atlas S.A., 2012.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 17. Ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei Complementar nº101, de 4 de maio de 2000. *Lei de Responsabilidade Fiscal*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)> Acesso em 17 de abril de 2015.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 11 de junho de 2001. Estatuto da Cidade. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)> Acesso em 15 de abril de 2015.

CARVALHO, Deusvaldo. Orçamento e Contabilidade Pública. 5. ed. Rio de Janeiro, Elsevier, 2010.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. Direito Constitucional. 14 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

COSTA, Danielle Martins Duarte. Vinte anos de orçamento participativo: análise das experiências em municípios brasileiros. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, v. 15, n. 56, São Paulo, 2010.

GOHN, Maria G. Conselhos gestores e participação sociopolítica. São Paulo: Editora Cortez, 2000.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 20/04/2015.

MAANEN, John Van. Reclaiming qualitative methods for organizational research: a preface, In Administrative Science Quarterly, vol. 24, n. 4, December, 1979.

MARQUES, Gabriel Urbanavicius. Orçamento Participativo: Em busca de um orçamento democrático. 71 f. TCC (Graduação) - Curso de Direito do Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2011.

MENDES, D. C. V. R. Democratizando o processo orçamentário: a experiência do orçamento participativo nos municípios brasileiros. Brasília: Esaf, 2004.

MILANI, Carlos R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. RAP, Rio de Janeiro, maio/jun. 2008.

MIRANDA, Francisco Cavalcanti de. Democracia, liberdade, igualdade: os três caminhos. 2. Ed. São Paulo: Saraiva, 1979.

PARO, V. H. Administração escolar: introdução crítica. São Paulo: Cortez, 2007.

PIRES, Valdemir; MARTINS, Larissa de Jesus. Orçamento Participativo (OP) após vinte anos de experiências no Brasil: mais qualidade na gestão orçamentária municipal? Revista Capital Científico, Guarapuava - PR, v. 9, n. 2, jul./dez. 2011.

RAICHELIS, Raquel. Esfera pública e conselhos de assistência social. São Paulo: Cortez, 2000.

SALGADO, Eneida Desirée. Tijolo por Tijolo em um desenho (quase) lógico: vinte anos de construção do projeto democrático brasileiro. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

SANTOS JÚNIOR, O. Alves dos. Democracia e governo local: dilemas e reforma municipal no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, 2001. SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros, 2009.

TRIVIÑOS, A. N. S. Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.