ARTIGO DE REVISÃO

SANTOS, Daniele Ribeiro Silva dos ^[1], ARAUJO, Nathaly Abner Lima de ^[2], JÚNIOR, Lucivaldo Dias da Silva ^[3]

SANTOS, Daniele Ribeiro Silva dos. ARAUJO, Nathaly Abner Lima de. JÚNIOR, Lucivaldo Dias da Silva. Orçamento Público: Relação Entre Orçamento Participativo E Políticas Públicas, Existem Benefícios Na Sua Aplicação?. Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento. Ano 06, Ed. 04, Vol. 07, pp. 150-161. Abril de 2021. ISSN: 2448-0959, Link de acesso: <https://www.nucleodoconhecimento.com.br/administracao/existem-beneficios>

Contents

- RESUMO
- 1. INTRODUÇÃO
- 2. REFERENCIAL TEÓRICO
- 3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS
- 4. DESENVOLVIMENTO - APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS
- 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS
- REFERÊNCIAS

RESUMO

O presente artigo tem por objetivo, compreender como os diferentes tipos e até mesmo a falta de mecanismos que estimulem a participação popular interfere nas decisões orçamentárias e na sua aplicabilidade. Realizou-se uma pesquisa bibliográfica, a fim de avaliar como essas questões afetam as políticas públicas nas três esferas governamentais. Concluímos que a participação popular é eficaz no melhor direcionamento dos recursos públicos.

Palavras-chaves: Administração Pública, Políticas Públicas, Orçamento Participativo.

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho visa apresentar análise da literatura sobre o tema orçamento participativo e políticas públicas e sua relação de causalidade e efeito. Existe uma grande importância em entendermos esta relação uma vez que a estrutura orçamentária de nosso país, no que tange sua obtenção e seu emprego passa também pelas definições e necessidades, tanto nacionais quanto locais.

O objetivo deste estudo é compreender como a falta de mecanismos que estimulem a participação popular interfere nas decisões orçamentárias. O desestímulo pode ocorrer pelo desconhecimento da parte técnica orçamentária, ou seja, como se realiza a aplicação dos recursos, ou pela demora de um *feedback* positivo. Por isso é dever do estado implementar estudos, debates e mecanismos que façam a população compreender o funcionamento do orçamento. São necessários estudos sobre a legislação fiscal e financeira, promoção de mecanismos de *feedback* que possa fazer com que a população esteja diariamente acompanhando as mudanças que ocorreram graças a participação popular.

O trabalho baseou-se na pesquisa aplicada através de coleta documental visando assim à observação e compreensão dos mecanismos de participação que podem fomentar as políticas públicas. Está dividido em levantamento bibliográfico e análise das questões ligadas ao benefício da utilização do orçamento para fomentar políticas públicas adequadas.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

O orçamento participativo para muitos autores está intimamente ligado a redemocratização do país consolidado com a promulgação da Constituição Federal em 1988, por meio dela se instituiu em seu artigo 29, inciso XII, a necessidade de participação popular nas atividades governamentais em especial no que se referia a utilização do orçamento. A Constituição como bem nos fala Balestero (2011), tenta possibilitar a diminuição das desigualdades sociais e regionais num país com dimensões continentais.

Essa transição foi acompanhada pela descentralização de autoridade e recursos em favor de Estados e Municípios, o que garantiu às Prefeituras a flexibilidade para experimentar novas

modalidades institucionais (WHAMPLER, 2008). Novaes e Santos (2014) nos mostram que o Poder Executivo deve se reunir com representações da sociedade com o objetivo de discutir e averiguar quais são as reivindicações para utilização do orçamento. Isso possibilita dirimir as desigualdades pois a utilização do orçamento se torna mais eficaz e efetiva.

Segundo Cunha (2004), foi a partir da questão social, que no Brasil está vinculada à concentração de riquezas e desigualdades sociais, associada a outras vulnerabilidades que constituiu o primeiro passo para a importância da participação popular nas políticas públicas. A necessidade de aproximação do Estado Brasileiro e da sociedade através de seus diversos grupos representativos surgiu na década de 1980, cuja consolidação ocorre do artigo 14 da Constituição de 1988 demonstrando algumas formas de participação (COPATTI, 2010).

Os mecanismos constitucionais de exercício de cidadania ativa estão previstos no artigo 14, sendo eles: plebiscito, referendo e iniciativa popular. Grande destaque recebe o art. 1º e parágrafo único da Constituição, porque refere que a soberania e a cidadania são dois dos fundamentos da República Federativa do Brasil e que todo o poder emana do povo, que o exerce diretamente ou por meio de representantes eleitos, ou seja, tal artigo apresenta a titularidade do exercício do poder. Assim, é necessário harmonizar os artigos 14 e 1º, parágrafo único do texto constitucional para se compreender e preencher de sentido cada um dos mecanismos de participação semidireta do povo e reconhecer a existência da democracia representativa no ordenamento constitucional (COPATTI, 2010).

Todavia, alguns Municípios tentaram a implementação do orçamento participativo ainda durante o Governo Militar, apesar disso como a sociedade civil não era organizada e alguns líderes comunitários passaram a ter um pensamento de atuação voltado para questões políticas em vez de atender aos anseios da população local (SOUZA, 2001).

O conceito de participação popular no desenvolvimento de um país está intimamente vinculado ao conceito de cidadania. Esses conceitos aparecem aos analisarmos o pensamento de diversos pensadores clássicos. Para Rosseau o cidadão deve participar do processo de tomada de decisão, concepção de leis para que o interesse comum seja alcançado. Este sabia que existe uma desigualdade social mas que essa não significava uma desigualdade política e essa participação defenderia o bem comum e faria com que os

objetivos fossem realmente alcançados. Bordenave, outro grande pensador clássico, considerava que se o cidadão faz parte ele deveria tomar parte, ou seja, deveria agir para que os interesses de todos fossem atingidos visando o bem a sociedade a qual ele está inserido. Ammann, contudo acreditava que além da participação efetiva ao cidadão são necessárias outras características subjetivas como nível de conscientização do grupo, motivação e educação. A democracia direta, realizada com ampla participação da sociedade na formulação e na execução das políticas públicas contribui para a democracia tida como representativa. (MORAES, 201-).

Todos esses pensadores reforçam o pensamento que somente com uma participação efetiva nas ações do governo poderemos como cidadãos atuar de forma mais direta e com isso garantir a manutenção da democratização no país.

Copatti (2010) também acredita que a participação popular nas decisões está também vinculada ao exercício da cidadania, como forma de enfrentar a produção capitalista efetivada pelo Liberalismo e Neoliberalismo econômico que instituem o Estado mínimo. Novos mecanismos podem ser desenvolvidos como forma de efetivar a democracia participativa.

Freire e Lopes (2012) entendem o orçamento participativo como fruto da participação popular nos assuntos relacionados às diretrizes de investimentos do Estado através da sugestão de ideias baseadas nos valores, no planejamento e na organização sociopolítica da nossa sociedade. Desta forma, as ideias e os sentidos, assim como a cultura de determinadas práticas sociais fundamentam-se no que se denomina de paradigma, não apenas no sentido de modelo ou padrão, mas também no sentido de um campo complexo de conceitos que abrange uma determinada concepção sobre o homem e o mundo e as relações entre o sujeito e o objeto do conhecimento.

Novaes e Santos (2014), discorrem que, para que a participação seja efetiva, é necessário que haja uma discussão das questões históricas envolvidas e nas questões de desigualdade social a fim de ampliar os espaços de participação. Para isso, é necessário discutir as questões sociais que estão relacionadas com a democracia e com isso ampliar a autonomia do cidadão.

O Orçamento Participativo (OP) é um programa caracterizado por uma instituição participativa de amplo alcance e os agentes responsáveis pela implantação deste foram representados pelos governos municipais e pelos ativistas da sociedade, sob a esperança da criação de processos orçamentários públicos, abertos e transparentes, que possibilitassem o envolvimento direto dos cidadãos na seleção de resultados exclusivos de políticas públicas (WAMPLER, 2008).

No Brasil a participação da população no processo decisório é seriamente desigual, contudo, apesar dos recursos destinados ao Orçamento Participativo ainda serem reduzidos, sua aplicabilidade tem-se mostrado como uma das poucas “alternativas capazes de transformar os investimentos públicos de favores em direitos e diminuir o desequilíbrio do poder decisório” (SOUZA, 2001, p.85).

As experiências ocorridas em alguns municípios brasileiros como Porto Alegre (RS) e Belo Horizonte (MG) acabaram por mostrar como a gestão dos recursos públicos pode ser gerida para aumento do bem-estar daquele grupo social (NOVAES e SANTOS, 2014).

O OP é um programa inovador, pois promove através das suas diretrizes a justiça social, visto que asseguram a atribuição de mais recursos para áreas mais pobres e encorajam a participação populacional por meio da distribuição de recursos em cada região do município conforme a mobilização dos integrantes das respectivas comunidades, assim como estabelecem novos mecanismos de responsabilização que acabam expondo e impedindo a realização de procedimentos orçamentários obscuros. (SOUZA, 2001).

Participar significa ter voz ativa nos processos de decisões e não se manter autônomo frente as tomadas de decisões. Para essas organizações, a instituição de reformas no âmbito nacional pode aumentar a voz ativa dos cidadãos locais, principalmente a dos pobres, permitindo a essas parcelas populacionais maior liberdade para incorporar a organizações não-governamentais, sindicatos ou outras instituições, com o intuito de melhor entender e influenciar as decisões que os afetam (SOUZA, 2001),

Assim, para grande parte das organizações multilaterais, a participação é uma forma de transformar os desorganizados em membros de uma sociedade civil que podem influenciar (mas não decidir) questões que os afetem diretamente.

(SOUZA, 2001).

Desta forma, o princípio norteador da concepção da cidadania corresponde a participação da população nas decisões sobre o emprego dos recursos públicos, tendo em vista o respaldo dessa prática no planejamento, o qual propicia a inclusão social que, ainda com seus resguardos, envolve uma profunda similaridade com a cidadania (LOPES & FREIRE).

Lopes e Freire (2012) identificam o orçamento participativo como um mecanismo gerencial que, dispondo de tecnologias de informação, permite a participação de determinados grupos sociais.

A participação popular na discussão da aplicação dos recursos públicos representa um esforço para criar condições institucionais favoráveis à emergência da cidadania, em novas formas de gestão sócio-estatal, na qual a sistemática “partilha de poder” baseada em critérios objetivos, impessoais e universais é o elemento fundamental. (LOPES e FREIRE, 2012).

No início do século XXI, o orçamento participativo se apresenta como dispositivo, testando seu valor no arriscado terreno das instituições marcadas pelo clientelismo, no processo de reconhecer o homem como capaz de se incluir ao ideário da cidadania, essa visão de ênfase a resultados de curto prazo e propostas de enfrentamento de problemas específicos, em lugar de transformações de longo prazo e de natureza estrutural. (LOPES e FREIRE, 2012).

A ciência da computação tem papel fundamental na propagação do orçamento participativo, pois por meio de programas interativos e acessíveis a população será possível aumentar a participação da sociedade nas questões sociais. Por meio das resoluções locais se poderá diminuir as discrepâncias sociais existentes em nossa sociedade (LOPES e FREIRE, 2012).

Como pontos a serem observados e que possuem relevância na participação popular temos que existir ainda uma ausência de preparo da população, isto é, de conhecimento como forma de obter recursos e não há uma sincronia entre a sociedade e a classe política nesse sentido de trabalho conjunto. Muitas lideranças locais atuam de forma precária e isso gera ineficiência da gestão (BALESTERO, 2011).

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A metodologia do trabalho consiste na pesquisa sobre o debate que vem ocorrendo desde a Constituição de 1988 sobre o assunto, embasando-se em artigos científicos, teses, dissertações e livros, com o intuito de trazer esse debate ao trabalho de forma que sua construção possa demonstrar a conjuntura do atual cenário e discussão sobre o tema. Nesta construção haverá logo de início uma breve historiografia perpassando pelo período do final do Golpe Militar, indo da Redemocratização e criação da Constituinte até chegarmos à contemporaneidade. Ao longo do trabalho será exposto como o Orçamento Público Participativo é debatido, difundido e praticado em nossa sociedade, exaltando sempre como a sua maior efetivação pode vir a contribuir com o Estado Democrático.

O presente trabalho foi elaborado a partir da pesquisa de natureza aplicada. Essa abordagem foi escolhida por interessar-se, segundo Assis (2009), pela aplicação da utilização e consequências práticas dos conhecimentos obtidos. Destina-se ao entendimento em como houve melhorias para a população ao utilizar-se do orçamento participativo. O objetivo da pesquisa é exploratório, segundo Gil (1987), para poder aprimorar as ideias ou descobri-las e de acordo com Triviños (1987) servirá para a fundamentação do conhecimento de um problema.

De acordo com Gil (1999), a coleta documental e a observação servem para obter uma visão extensa do problema analisado. A coleta documental, segundo Lakatos e Marconi (2014) servirá como ferramenta para arquivos que possam fundamentar o artigo e a observação, segundo Priberam (2009), será para a análise e entendimento das informações coletadas e aplicadas ao caso concreto.

O método de abordagem do presente artigo é o hipotético-dedutivo pois a partir da pesquisa realizada poderemos entender se a aplicação dos recursos públicos através da participação popular produz efeitos positivos na sociedade.

Diante disso o objetivo da elaboração do presente trabalho consiste no exame da aplicabilidade do orçamento participativo e assuntos inerentes ao seu contexto, de forma a facilitar a compreensão da sociedade a respeito da atual conjuntura da democracia e seus possíveis benefícios e impasses, quanto a sua aplicabilidade no respectivo cenário.

A técnica utilizada para este trabalho é a revisão bibliográfica para aferir, se nos locais onde o orçamento participativo foi utilizado houve melhorias a população, levando em consideração os benefícios, sendo utilizadas diversas fontes como formas de consulta, tais como nos sites Scielo, artigos, livros, revistas e pesquisas na internet relevantes ao tema. De acordo com Barros e Lehfeld (2007), o estudo descritivo e bibliográfico será quando não há a intermediação do pesquisador, fazendo com que a pesquisa sirva como um objeto de observação e análise.

O universo da pesquisa se limitou a revisão bibliográfica realizada utilizando termos objetivos e relevantes ao tema proposto levando em consideração os benefícios para a população.

Como ponto de corte de nossa amostra foram selecionados artigos científicos publicados nos últimos trinta anos que tratassem da temática de orçamento participativo direta ou indiretamente a fim de salientar importância do tema e de como ele vem sendo estudado pelo meio acadêmico.

Os dados foram coletados em pesquisa nos sites *Scielo* e *Portal Capes* de artigos científicos relevantes ao tema assim como as matérias e publicações em diferentes mídias (televisão, revistas e jornais) que vão auxiliar na confecção do trabalho. Os artigos foram coletados entre os meses de agosto e novembro de 2020.

O recurso computacional não foi utilizado uma vez que houve uma análise crítica dos materiais pesquisados para demonstrar se ocorreram benefícios na utilização do orçamento participativo.

4. DESENVOLVIMENTO - APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Analisaram-se diversos artigos que tratavam da temática participação popular. Esses trabalhos procuraram de forma geral verificar diversas formas de fomentar a participação popular nas decisões de cada região. O principal mecanismo de participação popular elencada nos artigos estudados foi o orçamento participativo, objeto de nosso estudo.

Os dados analisados foram extraídos dos artigos e como observado fazem referência a crescente melhoria da utilização do dinheiro público quando a população participa de forma

efetiva do orçamento, demonstrando que é parte importante da integração social.

Segundo Copatti (2010) a implantação do orçamento participativo em Pelotas no Rio Grande do Sul em 1989, proporcionou que o cidadão exercesse sua cidadania de forma efetiva e ampla. Outros municípios em que o orçamento participativo trouxe melhorias foram Belo Horizonte (MG), Osasco (SP), Manaus (AM), Curitiba (PR), Sobral (CE) Fortaleza (CE), Campina Grande (PB).

O indivíduo a partir do momento que passa a interagir mais com o poder público explicitando suas ideias e fomentando a destinação e utilização dos recursos financeiros e orçamentários disponíveis em seu local de vivência acaba por se tornar um cidadão com maior capacidade argumentativa e de menor tendência a ser persuadido por ideias que pouco tem a melhorar sua comunidade local.

O orçamento participativo acaba por se tornar uma forma bastante interessante de política pública e engajamento social, segundo Balastero (2011),

A população passaria a ser corresponsável pela elaboração dos orçamentos públicos bem como pela destinação das políticas públicas, no sentido de limitar o uso indiscriminado da coisa pública pela administração e proporcionar a melhoria do funcionamento da democracia participativa (BALASTERO, 2011).

A participação popular na elaboração do orçamento público deve ocorrer de forma ordenada seguindo todos os critérios que a legislação municipal relativa a orçamento determina, assim as diretrizes e sugestões levantadas serão melhores avaliadas pelos gestores em suas proposições para o ano seguinte.

Utilizando o caso concreto realizado no município de Rio das Ostras observa-se como o Município trabalhou de forma pública e transparente as informações a população conseguir participar das decisões sobre o orçamento, por exemplo, no site da Prefeitura de Rio das Ostras há a publicidade de seminários, calendários, relatórios das atividades, avaliações de reuniões anteriores, acompanhamento dos trabalhos, código de conduta, propostas para a promoção da divulgação das ações do Conselho Municipal de Planejamento e Orçamento Participativo, além de fornecer atas para informar das ações cometidas nas reuniões e

palestras para a maior absorção sobre o orçamento público. Por base disso, a população conseguiu ter conhecimentos para o melhor aproveitamento do orçamento público.

No ano de 2019, o Município de Rio das Ostras realizou 15 reuniões setoriais sobre o Conselho de Planejamento e Orçamento Participativo (POP), obteve voto online com a participação de 1.800 pessoas. Por meio do site Portal da Prefeitura de Rio das Ostras, a população pode votar e ajudar no direcionamento do dinheiro público. Como melhorias pode-se notar a limpeza de vias e de caixas ralo, assim como reposição asfáltica nas ruas e avenidas do município, por exemplo, o trabalho foi realizado na Rua Vinícius de Moraes, Rua João de Barro e Rodovia Amaral Peixoto, além de outras localidades da região. Também houve melhorias no campo de acessibilidade e mobilidade da população, com a formulação de novas vagas especiais de estacionamento para deficientes físicos e idosos. Com isso, é notório em como a participação no orçamento público coopera para que as melhorias estejam diretamente ligadas as necessidades da população, fazendo com que o dinheiro público seja gasto conforme as necessidades de quem realmente conhece as necessidades do local, ou seja, de acordo com as necessidades da população.

Com o exemplo de Rio das Ostras visa-se notar em como outros lugares o governo poderia trabalhar com mecanismos para estimular a participação popular e assim conseguir obter resultados positivos nas decisões orçamentárias.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A vivência nos tempos atuais nos propicia estarmos sempre inseridos em um cenário de constantes mudanças em todas as esferas de nossas vidas. Não distante disso, os Governos e Estados têm sido cada vez mais impulsionados a acompanharem tais mudanças no intuito de se “reinventarem” e aprimorarem a utilização do dinheiro público.

Diante disso, é possível vislumbrar um governo que atenda, em todos os seus níveis (municipal, estadual e federal), os anseios populacionais de forma a promover uma maior participação do povo em suas decisões, assim como são demonstrando nos trabalhos aqui mencionados no tocante do fortalecimento das instituições democráticas por meio do orçamento participativo.

Assim, constatamos como é relevante a participação diante de questões tão importantes e que terão impacto futuro sobre outras gerações, outro ponto relevante a ser considerando com este estudo é a necessidade crescente de novas pesquisas sobre o impacto do orçamento em todas as esferas.

Tudo isso vai de encontro ao imensurável papel que as políticas públicas e as consultas a sociedades voltadas à disseminação e aprimoramento do orçamento participativo, principalmente em governos municipais, podem proporcionar a uma comunidade local, visto a maior proximidade com aos seus interesses e sensibilidade da população frente as decisões tomadas por essa esfera de poder.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NBR 6023: informação e documentação: referências: elaboração. Rio de Janeiro, agosto 2002. 24 p.

_____. NBR 10520: informação e documentação: citações em documentos: apresentação. Rio de Janeiro, agosto 2002. 7 p.

_____. NBR 14724: informação e documentação: trabalhos acadêmicos: apresentação: Seção 5.8 – Ilustrações. Rio de Janeiro, abril 2011. 11 p.

_____. NBR 15287: informação e documentação: Projeto de pesquisa: apresentação: Rio de Janeiro, março de 2011. 12 p.

BALESTERO, G. S. Os orçamentos participativos como instrumento de participação popular na efetivação das políticas públicas. Prismas: Dir., Pol. Publ. e Mundial., Brasília, v. 8, n. 1, p. 45-76, jan./jun. 2011.

BRASIL. Constituição Federal. Capítulo IV – Dos Municípios, Artigo 29 inciso XII Brasília, 1988.

COPATTI, L. C. A efetivação da cidadania através da participação no poder local, Perspectiva, Erechim, vol. 34, nº 126, junho de 2010.

CUNHA, E.S. M. Participação política para o enfrentamento da questão social: o potencial dos conselhos de políticas públicas e do orçamento participativo no Brasil. VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais, Coimbra, 2004.

GIL, Antônio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. 4 Edição. São Paulo: Atlas, 2002.

GIL, Antônio Carlos. Métodos e Técnicas de Pesquisa Social. 6a Edição. São Paulo: Atlas, 2008.

LOPES, A, A & FREIRE, I. M. Orçamento participativo: uma abordagem na perspectiva da Ciência da Informação. TransInformação, Campinas, 24(1):19-25, jan./abr., 2012.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. Metodologia científica. São Paulo: Atlas, 2011.

MORAIS, P. S. Participação como forma de ampliação dos espaços democráticos: concepções e perspectivas para gestão da escola. UFRN, 201-].

NOVAES, F.S. & SANTOS, M. E. P. O Orçamento Participativo e a democratização da gestão pública municipal — a experiência de Vitória da Conquista (BA). Rev. Adm. Pública — Rio de Janeiro (48), jul./ago. 2014.

PIRES, Valdemir. Orçamento Participativo: o que é, para que serve, como se faz. Barueri- SP: Ed. Manole, 2001.

RIO DAS OSTRAS. Prefeitura Municipal de Rio das Ostras. Localidades de Rio das Ostras continuam recebendo melhorias. Disponível em: <https://www.riodasostras.rj.gov.br/localidades-de-rio-das-ostras-continuam-recebendo-melhorias/>. Acessado em 28/11/2020.

RIO DAS OSTRAS. Prefeitura Municipal de Rio das Ostras. Secretaria de Gestão Pública comemora bons resultados. Disponível em: <https://www.riodasostras.rj.gov.br/secretaria-de-gestao-publica-comemora-bons-resultados/> . Acessado em 28/11/2020.

SOUZA, C. Construção e Consolidação de Instituições Democráticas: papel do orçamento

participativo. São Paulo em perspectiva, 15(4) 2001.

WAMPLER, B. A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: “boas práticas” devem ser promovidas? OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 14, nº 1, junho de 2008, p.65-95.

^[1] Graduanda em Administração Pública, pós graduanda em MBA de Gestão de Projetos.

^[2] Graduanda em Administração Pública.

^[3] Graduando em Administração Pública, Contador e Pós graduado em Viabilidade de Pessoas e Gestão de Pessoas.

Enviado: Fevereiro, 2021.

Aprovado: Abril, 2021.