

PERCEPÇÃO DOS PARTICIPANTES DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: UM ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE SANTANA DO LIVRAMENTO

ALUNO: NELSON HENRIQUE QUEVEDO ROSA
ORIENTADOR: JEFERSON LUÍS LOPES GOULARTE

RESUMO

O presente estudo visa compreender a percepção dos participantes (Representantes do Poder Público, Delegados do Orçamento Participativo e dos participantes das assembleias) do processo do Orçamento Participativo nos exercícios de 2013 e 2014. Para tal foi necessário abordar e revisar temas como Orçamento Público, Orçamento Participativo, Instrumentos de Planejamento (Plano Plurianual, Lei das Diretrizes Orçamentárias, e Lei Orçamentária Anual), a Lei nº4320/1964, a Lei Complementar 101/2000 e a Constituição Federal de 1988. Foram aplicadas entrevistas semiestruturadas nos participantes e foi realizada a análise dos documentos, os quais foram obtidos junto à Secretaria de Relações Comunitárias do Município de Santana do Livramento e também na Secretaria de Planejamento. O resultado da pesquisa foi construído através de análise documental e entrevistas, onde se tornou visível a percepção dos participantes, que acreditam que o Orçamento Participativo é uma forma de protagonismo e tem conhecimento sobre o processo. Os representantes do poder público tem conhecimento sobre a não realização de algumas demandas, mas acreditam que logo serão concluídas. Os delegados reconhecem que suas demandas não estão sendo efetivadas e exigem uma resposta do poder público. Os representantes da comunidade tem conhecimento que as demandas não estão sendo realizadas, mas preferem que os delegados exijam o cumprimento das mesmas. As demandas foram incluídas nos instrumentos orçamentários, porém em sua maioria não estão sendo realizadas.

Palavras-chave: Orçamento, Democracia, Participação, Assembleia, Planejamento.

RESUMEN

El presente estudio tiene como objetivo realizar un estudio de caso en el municipio de Santana do Livramento, para poder comprender la percepción de los participantes (Representantes del Poder Público, Delegados del Presupuesto Participativo y de los participantes de las asambleas) del proceso del Presupuesto Participativo en los ejercicios de 2013 y 2014. Para esto, fue necesario abordar y revisar temas como Presupuesto Participativo, Instrumentos de Planeamiento, Ley de Directrices Presupuestarias y Ley Presupuestaria Anual, la Ley nº4320/1964, la Ley Complementar 101/2000 y la Constitución Federal de 1988. Fueron aplicadas entrevistas semiestruturadas para los participantes y fue realizado un análisis de documentos, que fueron obtenidos en la Secretaría de Relaciones Comunitarias del municipio de Santana do Livramento y también en la Secretaria del Planeamiento. El resultado de este estudio fue construido a través de análisis documentales y entrevistas, donde se tornó visible la percepción de los participantes, que creen que el presupuesto participativo es una forma de protagonismo y tienen conocimiento sobre el proceso. Los representantes del poder público tienen conocimiento sobre la no realización de algunas demandas, pero creen que pronto serán concluidas. Los delegados reconocen que sus demandas no están siendo efectuadas y exigen una respuesta del poder público. Los representantes de la comunidad tienen conocimiento de que las demandas no están siendo realizadas, pero prefieren dejar que los delegados exijan el

cumplimiento de las demandas. Las demandas fueron incluidas en los instrumentos presupuestarios, pero en su mayoría no están siendo realizadas.

Palabras claves: Presupuesto, Democracia, Participación, Asamblea y Planeamiento.

1. INTRODUÇÃO

O Orçamento Público, conforme Giacomoni (2010), possui vários aspectos, tais como: contábil, jurídico, econômico, político, financeiro, e administrativo. O conceito do Orçamento vem sofrendo diversas alterações, dividindo-se em orçamento tradicional e orçamento moderno.

A elaboração e execução do Orçamento Público devem obedecer a princípios orçamentários descritos na legislação, os quais são os seguintes: Unidade ou Totalidade, Universalidade, Anualidade ou Periodicidade, Exclusividade, Orçamento Bruto, Legalidade, Publicidade, Transparência e Não Vinculação de Receitas e Impostos.

O Orçamento Público é executado seguindo as orientações da Constituição Federal de 1988 em seu artigo 165, que determina a utilização de três Instrumentos Orçamentários, os quais são: o Plano Plurianual, a Lei das Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

O Plano Plurianual é elaborado para os 4 (quatro) exercícios seguintes e estabelece as diretrizes, os objetivos e as metas de médio prazo da gestão pública. A Lei das Diretrizes Orçamentárias tem como principal função estabelecer os meios necessários para alocar os recursos no orçamento anual, possibilitando a execução do Plano Plurianual, deve ajustar o que foi previsto no mesmo, com a realidade de caixa do governo e estabelecer quais os programas terão maior prioridade no orçamento seguinte. A LOA deve estimar as receitas e fixar as despesas para o ano seguinte, tornando possível avaliar quais as fontes de recursos e quais os beneficiários dos mesmos.

O controle do Orçamento Público tem crescido cada vez mais no Brasil, possuindo como ferramentas para efetivação desse controle, a Lei nº 4.432/1964 e a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal, além da Lei nº 10.257/2001 (Estatuto das Cidades), as quais apontam para a realização de audiências públicas para aprovação do orçamento e também são utilizadas em alguns governos para aplicação do Orçamento Participativo.

O Orçamento Participativo é uma ferramenta utilizada pelo Poder Público, com o intuito de integrar o cidadão ao processo de elaboração do Orçamento Público, possibilitando que a população defina quais as prioridades que devem ser incluídas no orçamento.

Conforme Pires (2001), no final dos anos setenta e começo dos anos 80, começou a aparecer um ímpeto participacionista bastante amplo, oriundo de setores sociais mobilizados e de grupos políticos afirmados na luta contra a ditadura militar. A necessidade de que os cidadãos comuns tivessem mais influência nas decisões estatais começou a ser expandida pela imprensa, estando livre, neste momento, das repressões que eram antes impostas.

De acordo com Pires (2001), deve ser realizada uma análise da realidade local para escolher qual metodologia se enquadra melhor para determinada localidade, pois não há uma metodologia única de implementação do Orçamento Participativo.

O Orçamento Participativo é a ferramenta que possibilita ao cidadão participar como protagonista nas escolhas da Administração Pública e teve início no Brasil logo após a retomada de democracia na década de 1980, sendo um dos métodos mais utilizados em governos do Partido dos Trabalhadores. Este processo concretiza de maneira prática as teorias

da democracia deliberativa, as quais dispõem a respeito de diversas formas de participação popular.

O município de Santana do Livramento iniciou a execução do Orçamento Participativo no ano de 2013, o qual está em meados da terceira execução, concomitantemente com o mandato do prefeito do Partido dos Trabalhadores. A partir disso, torna-se possível questionar qual é a percepção dos participantes do processo do Orçamento Participativo em relação à implementação das demandas da população no município de Santana do Livramento no período de 2013 e 2014.

Dessa forma, o objetivo geral do presente artigo é analisar a percepção dos participantes do processo do Orçamento Participativo em relação à implementação das demandas da população no município de Santana do Livramento no período de 2013 e 2014. Os objetivos específicos são: identificar quais as demandas solicitadas no Orçamento Participativo, verificar se as demandas do Orçamento Participativo foram inseridas nos instrumentos orçamentários e analisar a percepção dos gestores públicos, dos delegados e dos demais participantes a respeito do Orçamento Participativo do município de Santana do Livramento.

A pesquisa foi realizada a partir do Orçamento Participativo, sendo analisados os processos existentes no mesmo. A pesquisa justifica-se pelo fato do Orçamento Participativo ser muito recente no município de Santana do Livramento, justificando o caráter exploratório da pesquisa. É importante ressaltar que a percepção dos participantes do processo é o foco primário da pesquisa e a partir dessa percepção foi possível compreender melhor como está o processo no município de Santana do Livramento.

O presente artigo está estruturado a partir da introdução, a seguir encontra-se a fundamentação teórica a respeito do Orçamento e Orçamento Participativo. Após estes tópicos encontra-se a descrição dos procedimentos metodológicos, a análise dos resultados obtidos na pesquisa, a síntese dos resultados, as considerações finais e as referências utilizadas.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 ORÇAMENTO PÚBLICO

O Orçamento Público, conforme Giacomoni (2010), possui vários aspectos, tais como: contábil, jurídico, econômico, político, financeiro, e administrativo. O conceito do Orçamento vem sofrendo diversas alterações, dividindo-se em orçamento tradicional e orçamento moderno.

Segundo Giacomoni (2010), o Orçamento Público teve origem na Inglaterra por volta de 1822, época em que o liberalismo econômico estava crescendo cada vez mais e com isso era preciso cortar as despesas públicas e diminuir a carga tributária. A principal função do orçamento tradicional era o controle político, tornando o Orçamento Público um instrumento disciplinador dos cofres públicos. O orçamento era formado por uma fórmula de controle, que confrontava as despesas e as receitas, assim o Orçamento tradicional não afetava a economia diretamente, pois os gastos públicos não eram significativos.

De acordo com Giacomoni (2010), o Orçamento Moderno surge já no final do século XIX com o crescimento dos programas de desenvolvimento, deixando o Orçamento Público

de ser um mero demonstrativo. Sua principal função era ser um instrumento de administração, que auxiliasse o executivo na programação, execução e controle do processo administrativo.

Conforme Pires (2001), o Orçamento Público é um conjunto de informações financeiras, no qual são estimadas as receitas e previstas as despesas de uma unidade governamental para um período futuro, sendo fundamental nas informações presentes e passadas e em objetivos futuros. Trata-se de um instrumento de planejamento e controle dos recursos financeiros dos governos, que tem por finalidade garantir a sua utilização adequada e transparência na execução.

A elaboração e execução do orçamento público devem obedecer aos princípios orçamentários descritos na legislação.

Os Princípios Orçamentários visam estabelecer regras norteadoras básicas, a fim de conferir racionalidade, eficiência e transparência para os processos de elaboração, execução e controle do Orçamento Público. Válidos para os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todos os entes federativos – União, Estados, Distrito Federal e Municípios – são estabelecidos e disciplinados por normas constitucionais, infraconstitucionais e pela doutrina (BRASIL, p7, 2012).

Os princípios orçamentários estabelecidos no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público são os descritos no Quadro 1:

Quadro 1 - Princípios Orçamentários

Princípios	Conceitos
Unidade ou Totalidade	Determina que não exista mais de um orçamento para cada ente da Federação, devendo conter todas as despesas e receitas, as quais devem integrar um único documento: a Lei Orçamentária Anual.
Universalidade	Determina que a Lei Orçamentária Anual deve conter todas as receitas e despesas de todos os órgãos, fundos e fundações criadas e administradas pela Administração Pública.
Anualidade ou Periodicidade	Delimita o exercício financeiro orçamentário: período de tempo ao qual a previsão das receitas e a fixação das despesas registradas na LOA irão se referir.
Exclusividade	Determina que a LOA não pode receber nada que não esteja na previsão da receita e na fixação da despesa, porém há duas exceções, as operações de crédito e a abertura de créditos adicionais.
Orçamento Bruto	O princípio do Orçamento Bruto, como a própria nomenclatura prevê, o registro deve ser feito na LOA pelo valor total e bruto, sendo proibido qualquer desconto.
Legalidade	Estabelece que a Administração Pública só deva elaborar o Orçamento seguindo aquilo que a lei estabelecer.
Publicidade	Determina que todas as suas despesas devem ser previamente fixadas em lei.
Transparência	Determina que o governo deve divulgar o orçamento público para a sociedade, publicar relatórios sobre a execução orçamentária e a gestão fiscal, disponibilizar informações sobre a arrecadação da receita e a execução da despesa a todos.
Não Vinculação de Receitas e Impostos.	Determina que as receitas derivadas de impostos não poderão ser vinculadas a nenhum fundo, órgão ou despesa. Existem algumas exceções previstas pela Constituição Federal.

Fonte: adaptado de Brasil, p. 7, 2012.

Ainda de acordo com o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público, ficou evidenciado-se que para compreender o Orçamento Público, faz-se necessário conceituar as despesas e receitas orçamentárias. As receitas orçamentárias são valores que adentram durante

o exercício orçamentário, sendo um componente recém-agregado ao patrimônio público, possibilitando a concretização das políticas públicas e são utilizadas para sanar as demandas da sociedade. Já as despesas orçamentárias são o grupo de despesas efetuadas com o propósito de realizar a manutenção nos serviços prestados à sociedade pelos órgãos públicos (Brasil, 2012).

Conforme Kohama (2010), a receita orçamentária está fundida no Orçamento Público, esta vem descrita na Lei Federal nº4320/1964. É aquela onde não há obrigatoriedade de compensação no ativo financeiro, sendo que assim poderá ser utilizada sem obrigação de devolução e pagamento de deveres.

Segundo Kohama (2010), a despesa orçamentária é aquela que sempre deve ser autorizada pelo legislativo, não podendo ser efetuada sem dotação orçamentária, compõe o orçamento, sendo discriminada por elementos no orçamento e fixada no mesmo.

De acordo com Kohama (2010), existe atualmente no Brasil um Sistema de Planejamento Integrado, tendo como instrumentos de planejamento e orçamento o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. Estes instrumentos de planejamento e orçamento citados estão previstos pelo artigo 165 da Constituição Federal de 1988.

A Lei nº 4.320/1964 estabelece as regras de elaboração e controle dos orçamentos. Em seu art. 2º determina que a Lei Orçamentária deve conter a discriminação da receita e da despesa, de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, respeitando os princípios orçamentários.

Segundo Kohama (2010), o Plano Plurianual é executado em médio prazo, sendo nele ordenadas as ações da administração pública em um período de quatro anos. Este se aplica em todos os entes da Federação. A Lei das Diretrizes Orçamentárias orienta na elaboração dos orçamentos anuais, contemplando o orçamento fiscal, de investimentos e da seguridade social, com o intuito de adequar o orçamento nas diretrizes, metas e objetivos da Administração Pública. Já a Lei Orçamentária Anual segue as determinações existentes nas duas anteriores, onde é criado o orçamento anual, buscando concretizar as metas anteriormente estabelecidas.

2.2 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

De acordo com Pires (2001), o Orçamento é um termo de uso corrente, pois é utilizado nas empresas, na vida dos trabalhadores e está sempre presente nas notícias dos jornais. Orçar é um verbo proveniente do vocábulo italiano “orzare”, que significa calcular, estimar e computar. O orçamento público envolve receita e despesa. Ainda, de acordo com Pires (2001), o Orçamento é um instrumento que visa aumentar a eficiência e a eficácia na utilização dos recursos públicos, sendo uma maneira do Poder Legislativo controlar as receitas e as despesas no Setor Público.

De acordo com Pires (2001), no final dos anos setenta e começo dos anos 80, começou a aparecer um ímpeto de participação bastante amplo, oriundo de setores sociais mobilizados e de grupos políticos afirmados na luta contra a ditadura militar. A necessidade de que os cidadãos comuns tivessem mais influência nas decisões estatais começou a ser expandida pela imprensa, estando livre, neste momento, das repressões que eram antes impostas.

Também para Sánchez (1997), o Orçamento Participativo teve origem nos setores democráticos de esquerda desde os anos 70, sendo que o Partido dos Trabalhadores contribuiu para formar essa cultura de participação. No ano de 1988 apareceram elementos favoráveis para o surgimento do Orçamento Participativo e assim somaram-se dois fatores, sendo eles a

trajetória social dos partidos aliados ao Partido dos Trabalhadores e a experiência do ativismo social e do movimento comunitário de Porto Alegre.

De acordo com Genro e Souza (1997), o Orçamento Participativo em Porto Alegre tem início conjuntamente com o Programa de governo para eleição de 1988, o qual trazia a ideia de democratizar as decisões da nova gestão com os conselhos popular, possibilitando que cada cidadão tenha voz ativa na tomada de decisões do governo e na elaboração das políticas públicas.

Somando-se as interpretações dos três autores citados nos parágrafos anteriores, é possível perceber que ambos apontam o surgimento do Orçamento Participativo como uma iniciativa do Partido dos Trabalhadores e dos movimentos sociais, procurando mais democracia nas decisões governamentais.

Conforme Carvalho (2008), o Orçamento Participativo (OP) possibilita que grande parte da população escolha representantes diretos, eleitos nas audiências públicas, podendo assim ter suas demandas atendidas de maneira democrática, e aponta para necessidade de consciência cívica como fator determinante na elaboração e implantação do Orçamento Participativo, que se torna uma forte ferramenta no protagonismo e interação do cidadão nas escolhas dos recursos a serem aplicados pela Administração Pública. Segundo Genro e Souza (1997), o processo do Orçamento Participativo contraria a democracia meramente formal, que ao invés de ir apenas votar no dia da eleição, os cidadãos podem defender diretamente seus interesses de maneira individual e com a participação coletiva.

Segundo Rossi Horochovski e Clemente (2012), o papel exercido pela população nem sempre segue o combinado durante o processo do Orçamento Participativo (OP), exercendo pressões, criticando a administração e conquistando a resolução de suas demandas.

Conforme Pires (2001), o Orçamento Participativo é mais um estágio do aperfeiçoamento político. Neste, não somente os parlamentares fazem parte da tomada de decisões a respeito de finanças e políticas, sendo que a sociedade civil exerce o papel ativo, deixando de ser simplesmente passivo e passando a ser ativo.

De acordo com Pires (2001), não existe uma metodologia única de implementação do Orçamento Participativo, devendo ser realizada uma análise da realidade local para escolher qual metodologia se enquadra melhor para determinada localidade, podendo um município mudar a metodologia anualmente, levando em consideração o aprendizado e as conveniências.

Conforme Pires (2001), a geografia da cidade determina qual método será aplicado, a título de exemplo, em uma cidade com uma grande zona rural e pequeno perímetro urbano será necessário realizar discussões nos núcleos de moradia e labor da população, caso o contrário, poderá ser realizado uma divisão em zonas levando em consideração a densidade demográfica, sendo o local das assembleias escolhido conforme a proximidade da zona, no caso das metrópoles pode ser subdividida em regiões e depois agrupadas, já em cidades pequenas as reuniões podem ser realizadas na prefeitura.

Conforme Pires (2001), o volume, a natureza e o alcance dos problemas podem ajudar ou atrapalhar a mobilização popular. Se um problema atinge um grupo maior da população será mais fácil mobilizar a mesma, porém, se for um problema que atinge uma pequena parcela da população, mesmo que seja um grave problema, existe uma dificuldade para executar essa mobilização, sendo que muitas vezes ao solucionar um problema pode formar-se outro.

De acordo com Pires (2001), a história política econômica de determinada cidade é um fator importante para analisar o grau de envolvimento de determinada população em ações de co-gestão dos gastos públicos. Em cidades consideradas dormitório, onde não há vínculo dos habitantes com a terra, o resultado não é o mesmo de cidades com polos industriais, que tem grande força sindical.

Segundo Pires (2001), os objetivos do governo ao adotar o Orçamento Participativo podem ser apenas para fortalecer o Executivo diante do Legislativo ou para fortalecer o relacionamento com a população, com o intuito de quebrar os ciclos de poder de decisão. Existem municípios que colocam o Orçamento Participativo como sua principal política, outros apenas como uma tarefa adicional. Os municípios precisam estar preparados tecnicamente para executar qualquer uma das opções anteriores.

Segundo Pires (2011), a alocação de recursos na elaboração do processo do Orçamento Participativo em cidades de médio porte envolve a contratação de pessoal, disseminação de informação, aquisição de material gráfico e de informática. A disponibilidade de recursos para esse fim é um condicionante para o processo e seus resultados.

Conforme Pires (2001), a situação econômico-social e política gera a oportunidade ou não da aplicação do Orçamento Participativo em uma determinada localidade, mesmo que existam fatores que prejudiquem a execução, é possível elaborar o processo respeitando os limites econômico-sociais, podendo o município formular seu próprio modelo, sempre respeitando as experiências bem sucedidas em outros municípios.

De acordo com Pires (2001), seguindo qualquer uma das metodologias, o município deve guiar-se por alguns princípios básicos do Orçamento Participativo no quadro 2(.

Quadro 2 - Princípios do Orçamento Participativo

Princípio	Conceitos
Caráter pedagógico do processo	Refere-se à cultura da população, esta não tem interesse em participar do Orçamento Participativo, pois desconhece o viés político e não técnico do processo, assim nas primeiras execuções é necessário fazer um aprendizado lendo com a população.
Autonomia dos Movimentos	Os movimentos do processo não devem ser realizados de maneira a favorecer os interesses da administração pública e sim das comunidades participantes, a administração deve permitir que os moradores se organizem e debatam suas demandas sem intervenção, devendo fornecer cursos de lideranças e divulgação.
Co-Gestão	Determina que a população deve pleitear suas demandas, porém sempre de maneira secundária, sendo da Administração Pública a responsabilidade de execução do Orçamento.
Substituição das reivindicações por prioridades	Determina que os Grupos representantes dos bairros não devem apenas listar quais são todas as reivindicações, mas sim elencar as prioridades para determinada região.
Princípio da Organização e mobilização como forma de disputa de recursos	Traz a ideia que quanto mais organizada for a comunidade, terá mais chance de obter o recurso.
Transparência e Limites das Decisões	Determina que ao aprimorar o processo do orçamento participativo não devem ser discutidos apenas investimentos, mas todo orçamento, possibilitando assim uma relação de confiança mútua entre população e governo.

Fonte: Adaptado de Pires, 2001.

De acordo com Pires (2001), a Administração Pública ao executar o Orçamento Participativo depara-se com o seguinte questionamento: as propostas devem ser realizadas depois das consultas populares? Para responder o questionamento existem duas metodologias, sendo elas a indutiva e a dedutiva, na primeira a partir das audiências públicas, a prefeitura consolida os projetos e na segunda a prefeitura elabora os projetos e os consolida nas audiências públicas. A metodologia abordada por Pires é denominada Dialética, sendo esta uma mistura do método indutivo com o dedutivo, onde as propostas são elaboradas tanto pela

população como pelo poder público. Esse método é dividido em atividades, tendo um prazo de execução de 15 meses. Como apresentada no Quadro 3.

Quadro 3 - Modelo do Ciclo do Orçamento Participativo

Atividade	Objetivo
Debate político interno	Aumentar o conhecimento sobre o processo do Orçamento Participativo, analisar a compatibilidade do plano de governo e preparar a equipe para as novas abordagens.
Definição do grupo coordenador e da equipe de apoio	Garantir a capacidade de coordenação e articulação do processo do Orçamento Participativo
Organização do Processo	Criar metodologia política viável, permitindo que o processo seja feito com transparência, respeitando as normas pré-estabelecidas, e que tenha condições de execução.
Projetos por órgão de governo	Formular um levantamento dos investimentos possíveis, em cada órgão da administração, reunir todos em um programa de governo.
Proposições de programas	Reunir os projetos nos programas de governo
Escolha de Programas Prioritários	Comparar custos com recursos financeiros
Articulação com legislativo	Debater as propostas com vereadores e receber ideias para possibilitar um bom relacionamento
Preparação de liderança	Criar grupos de líderes, com capacidade de executar o projeto com autonomia desejável, fornecendo-lhes capacitação técnica para uma maior compreensão.
Divulgação	Propiciar a cultura de participação popular
Urnas para escolha das prioridades	Chamar a comunidade para votar nas prioridades
Plenárias temáticas	Fazer diagnóstico da cidade por áreas temáticas (saúde, educação, transporte, moradias).
Distribuição de Cartilhas	Oferecer material para os interessados em participar
Plenárias sub-regionais	Delimitar quais as prioridades da sub-região, utilizando as demandas dos bairros, também eleger os delegados regionais.
Plenárias regionais	Utilizar as demandas sub-regionais para definir as prioridades regionais e eleger os delegados para assembleia geral.
Consolidação das Prioridades	Elaborar ante proposta mista utilizando as demandas do governo e as demandas das assembleias
Assembleia Geral	Discussão final com o objetivo de compatibilizar as demandas das regiões, sub-regiões, as propostas populares e do governo.
Confecção do Projeto de lei	Preparar o projeto de lei, seguindo a legislação municipal, e respeitando o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e as decisões da assembleia popular.
Entrega ao Legislativo	Subjulgar a proposta do Executivo ao Legislativo
Tramitação Legislativa	Discutir, emendar e aprovar o orçamento.
Aprovação Legislativa	Dotar o Município de Lei Orçamentária.
Avaliação do processo	Avaliar a execução e o resultado do processo.
Acompanhamento da execução orçamentária	Verificar se as decisões populares estão sendo executadas pelo Poder Executivo, monitorando o andamento das receitas, acompanhando as despesas e os processos de alterações do Orçamento.

Fonte: Adaptado de Pires, 2001.

Ao analisar Rossi Horochovski e Clemente (2008) em sua pesquisa “Democracia Deliberativa e Orçamento público: Experiências de participação em Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife e Curitiba”, é possível constatar que eles buscavam analisar a proximidade do método utilizado em cada cidade com a teoria da democracia deliberativa. Sendo o principal resultado obtido por eles à constatação de que nas cidades em que o Orçamento Participativo foi construído a partir das bases da sociedade e implantado por grupos políticos

com o intuito de aumentar a participação popular, dessa forma a proximidade foi maior. Por outro lado, o excesso de burocracia encontrado em alguns municípios aumentou a distância.

Conforme Pires (2001) a democracia deliberativa muitas vezes é questionada por aqueles que defendem a democracia representativa, buscam saber o porquê de alguém estar buscando protagonismo se já escolheu um representante. Sendo assim, Pires acredita que a democracia deliberativa é utilizada por aqueles que acreditam que haja falhas no processo de representação, buscam mecanismos para sanar as mesmas, e encontram no Orçamento Participativo um meio para isso.

De acordo com Pires (2001), existem obstáculos que envolvem a implementação do Orçamento Participativo, tais como falsas expectativas, desinteresse da comunidade, relação tradicional entre executivo e legislativo, descontinuidade, democracia representativa contra a democracia deliberativa, estruturação dos mecanismos de participação, falta de recursos para investir, divisão do poder e o conflito que ocorre entre centro e periferia.

A descontinuidade é um dos piores inimigos do Orçamento Participativo por razões óbvias. Para evitá-la há que se conduzir a participação de tal maneira que ela se torne um valor do qual os indivíduos não desejam abrir mão. Soluções como forçar reeleição, criar lei, etc, podem ser um caminho, mas certamente de fácil reversão. Há que se erigir uma concepção do Orçamento Participativo como patrimônio coletivo da sociedade, defendido e acolhido pelos eleitos (independentemente da coloração partidária) PIRES,p136,2001.

A seguir busca-se expor o método aplicado durante a pesquisa, trazendo o tipo de pesquisa, sua abordagem e as ferramentas de coleta e análise de dados utilizados.

3. MÉTODO

A pesquisa caracteriza-se como exploratória, descritiva, de abordagem qualitativa, por meio de estudo de caso. Conforme Gil (2010), o objetivo da pesquisa exploratória é aprimorar ideias e descobrir instituições, também acredita que nesse tipo de pesquisa são utilizados instrumentos como entrevistas e análise de documentos. Esta tem como principal vantagem o conhecimento direto da realidade, pois utiliza informações diretas obtidas dos entrevistados.

A pesquisa descritiva, segundo Gil (2010), aborda quais as características de determinada população, identifica possíveis relações entre variáveis, incluindo-se nesse grupo também as pesquisas que visam conhecer as opiniões, crenças e atitudes de um determinado grupo, também aquelas que visam estabelecer associações entre variáveis. A abordagem qualitativa, segundo Gerhardt e Silveira (2009), busca explicar um determinado fenômeno, porém sem utilizar variáveis quantificáveis, porque os dados estudados não são numéricos e podem ser coletados a partir de várias abordagens, mantendo o foco da pesquisa na compreensão dinâmica das relações sociais.

A abordagem metodológica aplicada foi a de Estudo de Caso, que conforme Gil (2010), vem sendo cada vez mais utilizado por pesquisadores sociais nas mais diversas pesquisas, podendo ser aplicado para explorar situações reais, descrever a situação do contexto da investigação e explicar variáveis de um determinado contexto que não poderiam ser analisadas apenas com levantamentos e experimentos. O estudo de caso pode ser aplicado em pesquisas descritivas e explicativas, fazendo o uso de técnicas de coleta de dados como entrevistas e análise documental. O estudo de caso foi realizado tendo como assunto o Orçamento Participativo em Santana do Livramento nos exercícios de 2013 e 2014.

As técnicas de coleta de dados foram as entrevistas semiestruturadas e a análise documental. A entrevista semiestruturada com perguntas abertas aplicadas aos participantes do Orçamento participativo, que segundo Gil (2010), podem ser aplicadas seguindo um roteiro sem respostas pré-fixadas.

As entrevistas semiestruturadas foram realizadas com 16 (dezesseis) participantes do processo do Orçamento Participativo no município de Santana do Livramento nos exercícios de 2013 e 2014, sendo estes, o Gestor do Poder Público, os delegados do Orçamento Participativo e os representantes da comunidade, selecionados a partir das listas de presença das assembleias. Os entrevistados estão identificados através dos seguintes códigos: E1(gestor), do E2 ao E9 (delegados), do E10 ao E16 (comunidade). A análise documental foi realizada a partir das atas das assembleias e das listas de presenças, também foi analisada a Lei das Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual e o Estatuto do Orçamento Participativo, com o intuito de verificar se as prioridades levantadas foram incluídas nesses instrumentos de planejamento. Esses documentos foram coletados na Secretaria de Relações Comunitárias e no site da Prefeitura Municipal.

As entrevistas foram analisadas de forma qualitativa, sendo suas respostas confrontadas com a análise qualitativa dos documentos e com o aporte teórico, buscando realizar a triangulação das evidências em relação à participação do processo do Orçamento Participativo. Segundo Denzin e Lincoln (2006), a análise qualitativa é utilizada para estudos onde são utilizados materiais empíricos, para poder analisar esses dados se faz necessário a análise e interpretação, a qual possibilita maior compreensão sobre determinado assunto. E segundo Gil (2002), a análise dos dados ocorre após ou concomitante com a interpretação dos dados, processo que consiste em estabelecer as ligações entre resultados obtidos com aqueles já conhecidos, esses últimos podem ser retirados das teorias ou de estudos anteriormente aplicados.

4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A análise está exposta em quatro tópicos, a Análise dos Documentos, a Percepção dos Gestores Públicos, a percepção dos Delegados e a percepção dos Participantes.

4.1 ANÁLISE DOS DOCUMENTOS

As atas das reuniões foram analisadas possibilitando identificar como ocorreram as reuniões, quantas foram realizadas, as demandas escolhidas e o número de participantes e delegados em cada assembleia.

Quadro 4: Assembleias do Orçamento Participativo

Assembleia	Numero de participantes	Delegados	Data
Assembleias de 2013			
Centro	172	14	09/09/2013
Wilson	170	17	30/09/2013
Zona Rural	50	5	04/10/2013
Prado	216	20	07/10/2013
Armour	264	26	14/10/2013
Total	872	82	
Assembleias de 2014			

Wilson	160	16	29/04/2014
Região da Campanha	188	10	17/05/2014 24/05/2014 07/06/2014
Centro	62	6	09/05/2014
Armour	61	6	23/05/2014
Prado	58	6	30/05/2014
Total	529	42	

Fonte: Elaborado pelo autor

Durante o processo de votação cada credenciado recebia uma cédula onde poderia escolher 3 demandas, sendo que a primeira tinha peso 3, a segunda peso 2 e a terceira peso 1, ao final da votação as demandas eram apuradas e a primeira de cada assembleia era a escolhida para ser executada.

Ao analisar as duas execuções do Orçamento Participativo foi possível constatar que houve um decréscimo de comparecimento nas assembleias de todas as regiões do município, demonstrando um desinteresse da população considerável de um ano para o outro.

Ao analisar o Regimento Interno do Orçamento Participativo de Santana do Livramento, foi possível identificar que o Orçamento Participativo aplicado em Santana do Livramento tem como princípios a gestão participativa, democrática, compartilhada e solidária dos recursos públicos, possibilitando a melhoria da qualidade de vida da população, também a melhoria e expansão do controle social pela via da organização da comunidade. O Orçamento Participativo tem por finalidade em Santana do Livramento, organizar a comunidade para definir investimentos e serviços prestados pelo poder público municipal, para o exercício seguinte como traz a Lei de Diretrizes Orçamentárias, e estimular a discussão e a informação sobre as políticas públicas do Município. Foi possível identificar as instancias do Orçamento Participativo aplicadas, assembleias regionais, fórum de delegados, conselho municipal do orçamento participativo.

Ainda analisando o Regimento Interno do Orçamento Participativo, foi possível identificar quais são as atribuições dos delegados do Orçamento Participativo em Santana do Livramento:

Art.9º São atribuições dos(as) delegados(as):

I- Conhecer e cumprir o presente regimento

II- Representar a região que os elegeu, em cada fórum de delegados do Orçamento Participativo;

III- Representar sua região junto ao conselho do orçamento participativo, ao governo municipal, a câmara municipal de vereadores e em todas as instancias de organização da sociedade;

IV Multiplicar as discussões relativas ao Orçamento Participativo no seu bairro, estimulando a participação popular e o surgimento de formas de organização e consulta popular;

V- Mobilizar a comunidade para a realização de eventos temáticos que objetivem a qualificação do processo do Orçamento Participativo, contanto para isso com o apoio do Conselho Municipal do Orçamento Participativo;

VI- Apoiar os(as) conselheiros (as) na informação e divulgação para a população dos assuntos tratados no Conselho Municipal do Orçamento Participativo, bem como atuar na fiscalização das obras em execução;

VII- Zelar pela manutenção do Orçamento Participativo do município de Santana do Livramento. (Santana do Livramento, 2013)

Ao analisar os documentos orçamentários dos exercícios de 2013 e 2014 foi possível identificar que as demandas foram incluídas no orçamento do município, sendo possível

representar essa inclusão nos quadros 5 e 6, que trazem a seguir as demandas seguidas de sua dotação orçamentária.

A partir da análise dos documentos foi possível elaborar os seguintes quadros:

Quadro 5 - Relação de demandas 2013.

Demandas	Dotação Orçamentária	Programas	Ações
Calçamento Cerro do Armour.	06.01.26.782.0110.3026	Placar	Calçamento e manutenção de vias.
Restaurante Popular	12.01.08.244.0161.3.394	Enfrentamento a Pobreza	Estruturação do restaurante popular
UBS Wilson	08.01.10.301.0124.3411	Investimento e Saúde	Construção de UBS
Um Computador Por Aluno	05.04.12.361.0173.3429	Gestão Escolar democrática	Um tablet por aluno
Posto de Saúde Rural	08.01.10.301.0124.3.412	Investimento em Saúde	Construção UBS área Rural

Fonte: Elaborado pelo autor.

Quadro 6 Relação de demandas 2014

Demandas	Dotação Orçamentária	Programas	Ações
Reforma escola Saldanha Marinho	05.04.12.365.0173.3.025	Gestão Escolar Democrática	Reforma e Ampliação de Reforma
Passeio no Wilson	10.01.27.813.0141.0.000	Infraestrutura de praças e parques	Construção/Manutenção depasseio.
Creche/São Paulo	05.02.12.365.173.3.031	Gestão Escolar democrática	Construção de Escola
Creche Vila Real	05.02.12.365.173.3.031	Gestão Escolar democrática	Construção de Escola
Manutenção das estradas rurais(Bom Será)	06.01.26.782.110.3.028	Placar	Restauração de Malha Rodoviária Rural.

Fonte:Elaborado pelo autor

A partir deste momento, será exposta a análise das entrevistas, a qual foi dividida em três segmentos: os gestores públicos, os delegados e os representantes da comunidade.

4.2 PERCEPÇÃO DOS GESTORES PÚBLICOS

Ao ser questionado a respeito do objetivo do Orçamento Participativo, o E1 esclareceu que o governo busca atingir a prioridade de cada região, por meio de assembleias definidas em cada uma delas, conhecendo através de votação e mobilização comunitária a demanda prioritária.

Quando perguntado sobre o que o governo estava buscando atingir com a implementação do Orçamento Participativo, o E1 colocou que governo buscava atingir a prioridade de cada região, sendo executada a primeira e possibilitando que as secretarias tenham um norte baseando-se nas outras demandas levantadas e que não foram escolhidas.

Ao ser questionado se a iniciativa do orçamento participativo foi resultado do início do mandato do Partido dos Trabalhadores e se o Orçamento Participativo no município de Santana do Livramento tinha sido baseado em algum outro já implementado, o E1 afirmou que o Orçamento Participativo é uma ferramenta do Partido dos Trabalhadores e que em 35 anos de partido o mesmo nunca havia assumido o Governo Municipal de Santana do Livramento, por esta razão o Orçamento Participativo nunca havia sido executado neste

município, e afirma que o processo foi baseado em uma cartilha criada pelo deputado Raul Pontes para guiar a execução do Orçamento Participativo.

Quando questionado sobre a capacidade que o Orçamento Participativo possui de incorporar a democracia deliberativa em uma região, o E1 colocou que “é a participação da comunidade, é a abertura que o governo possibilita para que a comunidade tenha o espaço de reivindicar e se posicionar no que está mais necessitada, no seu bairro e na sua região”.

Quando interrogado sobre as etapas do Orçamento Participativo em Santana do Livramento, e se o mesmo havia sido baseado em algum outro modelo já aplicado, E1 colocou que o Orçamento Participativo em Santana do livramento foi baseado no que foi aplicado por Olívio Dutra no estado do Rio Grande do Sul, e citou apenas as datas de entrega da Lei Orçamentária e a Lei das Diretrizes Orçamentárias. Quando questionado sobre quando começa o planejamento do Orçamento Participativo, colocou que no ano de 2016 iniciou em junho, contrariando com isso a colocação Pires (2001) que traz um planejamento de 15 etapas do processo.

Quando indagado sobre a maneira de execução das assembleias do Orçamento Participativo, se estão sendo realizadas de maneira democrática, e se existe algum tipo de mecanismo de fiscalização que garanta essa democracia, E1 colocou que:

É a forma mais democrática que existe, através da votação, os moradores podem decidir por aquilo que eles mais desejam, então eles vão mobilizados pela sua demanda organizadas pelas associações de moradores e muitas vezes estimulados pelas suas lideranças. O único controle que existe são as cédulas, recebem a lista tipo, que tem os projetos de cada secretaria que podem ser aderidos, é uma base para guiarem-se.(E1)

Segundo E1 não existe fiscalização alguma durante as assembleias para garantir o andamento das reuniões, sendo o único controle a cédula de votação, que serve para incluir as demandas escolhidas.

Quando abordado sobre a participação da população, o E1 colocou que no primeiro ano a participação estava em torno de 150(cento e cinquenta) a 200(duzentas) pessoas por assembleia, no segundo esse número caiu para 50(cinquenta) a 100(cem) pessoas, e no terceiro ano devido ao aumento de regiões de 5(cinco) para 10(dez), o número aumentou consideravelmente atingindo um total de duas mil pessoas, segundo o E1 esse aumento esta diretamente relacionado com o aumento de regiões dando mais credibilidade ao processo.

Quando questionado sobre os delegados e suas atribuições, o E1 colocou que a participação dos mesmos é essencial para o processo e que atualmente é 90% do processo, também mencionou que houve um resgate da participação dos delegados que nos primeiros anos era pouca, mas que agora as reuniões estavam mantendo uma regularidade de participação, muitas vezes atingindo 60(sessenta) delegados.

Ao ser indagado sobre se as demandas elencadas no orçamento participativo foram colocadas no orçamento do município, e sobre sua execução, E1 colocou que todas as demandas foram incluídas no orçamento, e que a maioria das demandas está em atraso, e que existem entraves burocráticos para algumas delas “O restaurante popular está quase pronto, só depende de um projeto que há pouco tempo foi concluído, já começou, faltam apenas os detalhes finais para que seja entregue como está no projeto”, também citou a situação demanda do calcamento do cerro do Armour, que em um primeiro momento iria ser asfaltada com concreto usinado e agora vai ser utilizado o asfalto, oriundo de uma usina de asfalto próprio do município, adquirida após a elaboração do projeto.

Ao ser interrogado sobre o motivo dos atrasos E1 colocou que existem demandas atrasadas, mas que existe um compromisso com a população de entrega-las até o final do

mandato, enfatizou que as demandas mais atrasadas, ou nem mesmo iniciadas, são as construções que foram demandadas no Orçamento Participativo, porém o recurso destinado era insuficiente para a execução da demanda, justificando essa falha, o E1 colocou que as falhas nos processos existiram por falta de experiência, lembrando que era algo novo a ser implantado em Santana do Livramento, algumas demandas foram adaptadas por esse motivo, a UBS Rural demandada no ano de 2014 foi substituída por a UBS Centro como um carro volante que leva o atendimento à área rural quando existe a necessidade de atendimento. Enfatizou que no ano de 2015 esse tipo de erro foi sanado, sendo os mesários que coletam as demandas orientados sobre o custo de cada demanda e a viabilidade, esses verificando que uma demanda é desproporcional, não passa para a votação.

Quando questionado sobre a existência de algum mecanismo que garanta a permanência do Orçamento Participativo em caso de troca de governo, o E1 colocou que existe atualmente um projeto lei sendo elaborado para garantir inclusão da continuidade do Orçamento Participativo na lei orgânica municipal em caso de troca de governo. Segundo Pires(2001) esse tipo de imposição do Orçamento Participativo não soluciona o problema da descontinuidade. A melhor solução, segundo Pires (2001), está voltada para a criação de uma cultura de participação que envolva todos os participantes para garantir a continuidade do processo.

A seguir será exposta a análise das entrevistas aplicadas com os delegados do Orçamento Participativo.

4.3 PERCEPÇÃO DOS DELEGADOS

Os delegados foram questionados sobre os instrumentos orçamentários (PPA, LOA e LDO) e suas finalidades, instrumentos esses que segundo Kohama (2010), tem no plano plurianual um planejamento de médio prazo, onde aparecem as ações do governo. A Lei das Diretrizes Orçamentárias orienta a elaboração do orçamento anual, contemplando metas fiscais, de investimento e de seguridade social, já a Lei Orçamentária Anual deve conter todas as despesas e receitas do município, tornando possível identificar os beneficiados. Os delegados apresentaram diversas opiniões sobre o tema, a maioria baseadas em conhecimento empírico do assunto, por exemplo, o E1 colocou que “Essas leis são para prever os gastos que o governo vai ter nos anos seguintes, pra deixar organizado para ter uma base pra que eles não gastem pra mais”. Os entrevistados demonstraram pouco conhecimento técnico do assunto, porém demonstrando em suas respostas algum conhecimento do motivo de existência dos instrumentos orçamentários.

Quando interrogados sobre Orçamento Público e sobre Orçamento Participativo alguns delegados falaram sobre despesas e receitas do município, outros falaram que o Orçamento Público é amplo e abrange todas as áreas do município, e que o Orçamento Participativo é uma ferramenta que proporciona à população o direito de escolher o que realmente precisa, por exemplo, o E5 “estamos trazendo isso para dentro dos bairros, o povo é quem sabe mais o que precisa”. O entrevistado está fazendo jus à questão de protagonismo que o Orçamento Participativo proporciona à população. A maioria dos delegados entrevistados participou do Orçamento Participativo representando alguma entidade, associação ou instituição. Dos oito delegados entrevistados apenas dois não representavam nenhuma organização da sociedade civil.

Quando indagados sobre a sua participação no Orçamento Participativo, que conforme Carvalho (2008), é uma maneira de escolher representantes para defender as demandas de uma determinada região de maneira democrática. Também foram questionados se tinham feito alguma indagação, os delegados responderam de maneiras diversas, o E2 “nos dois

primeiros anos a coisa foi bem parada, ninguém sabia como o processo estava ocorrendo apenas foram votar, porém não conheciam o processo, nem os delegados sabiam o que estavam fazendo”. Já o E5 colocou:

A nossa demanda não tinha nem o projeto então a comunidade uniu-se para averiguar o porquê disso, ai é que fomos pressionar a secretaria para obter respostas sobre o calcamento da rua, após 9 (nove) meses descobrir uma resposta, tínhamos obtido 1200(mil e duzentos) metros e iríamos levar apenas 487(quatrocentos e oitenta e sete) metros, o gabinete de relações comunitárias organizou 7 reuniões e o prefeito nunca foi, daí nos fomos para a rádio.(E5)

Ainda sobre o questionamento anterior, o E7 colocou que soube que haveria uma assembleia e foi participar, “eles falaram, explicaram e eu já tinha alguma experiência de Porto Alegre, foi distribuído material e não foi necessário questionar, porque eu já tinha conhecimento de causa, pra que servia o OP”. Já o E4 colocou que sempre leva uma demanda própria da comunidade não apenas votando nas possíveis demandas oferecidas pelo poder publico “uma demanda que não venha do poder publico”. Já o E3 colocou que tentaram outros projetos e não conseguiram então se voltaram para o Orçamento Participativo, mesmo assim não conseguiram tudo, porém seguem tentando nas assembleias que estão por vir. Atingindo assim com suas respostas semelhanças com os autores utilizados como base dessa pesquisa.

Quando questionados sobre as demandas que tinham votado e se haviam sido escolhidas, a maioria dos delegados entrevistados recordava-se das demandas em que havia votado, alguns recordaram das três demandas e outros apenas da primeira colocada, o E3,E5,E7, recordaram-se das 3(três) demandas que votaram, já o E2, E4, E6, E8 apenas de uma demanda em que votaram.

Quando contestados sobre como teriam sido escolhidos como delegados, o E8 colocou que a cada vinte participantes abre espaço para 1(um) delegado, e que “as lideranças acabam se construindo dentro dos bairros” mas que o delegado não trabalha sozinho trabalha em conjunto com a comunidade, a maioria manteve a colocação anterior que foi conforme o número de participantes, o E7 e o E2 colocaram que foram eleitos por meio de voto. Já E3 colocou que “surgiram vários nomes dentro da comunidade, e eu fui escolhida”.

Quando questionados sobre as atribuições do delegado do Orçamento Participativo, todos trouxeram a ideia de fiscalizar e cobrar do setor publico se as demandas levantadas no processo estão sendo realizadas, também colocaram que organizaram o estatuto, o E2 afirma: “A atribuição que tu tem é ficar cobrando e verificar se está sendo realizada a demanda”. O E3: “devemos garantir que as demandas sejam feitas”. Já o E4: “a grande importância do delegado é fiscalizar e cobrar que saia aquilo que foi prometido”. Nenhum dos entrevistados conseguiu responder de maneira completa quais as atribuições dos delegados estabelecidas no Estatuto do Orçamento Participativo de Santana do Livramento, porém conseguiram expressar algumas das atribuições isoladas ou descrições similares.

Quando interrogados se estão cobrando do Poder Público se as demandas da sociedade estão sendo realizadas, a maioria dos entrevistados respondeu que estão cobrando do poder público, alguns durante as respostas puderam comprovar essas cobranças, outros apenas responderam que estavam, como o E7 colocou “Sim nós estamos porque solicitamos reuniões com o prefeito e o secretário, já trouxemos o jornal, estamos sempre em cima para que a obra seja concluída o mais rápido possível”, já o E5 “Sim, estamos em todas as reuniões, cobrando dos vereadores, pressão sobre a prefeitura, sobre os secretários, tanto a base do governo como a oposição,”.

Quando questionados sobre a representação da democracia deliberativa através do Orçamento Participativo, que segundo Rossi Horochovski e Clemente (2008), é atingida em cidades onde o Orçamento Participativo surge das bases da população e por políticos que buscam o aumento da participação da população, porém a democracia deliberativa encontra entraves da burocracia institucional. Os delegados apresentaram a seguinte informação: o orçamento em primeira instância, durante a organização e escolha das demandas sim é uma representação da democracia deliberativa, porém a execução das obras e a resposta não faz jus a essa prática, e falta confiança das pessoas no processo, confiança essa que só será atingida com a concretização das prioridades. O E8 “quando tu traz o orçamento para discutir com a comunidade, o prefeito está delegando poder para que a comunidade possa optar por as demandas dentro do bairro, porque é quem conhece as próprias necessidades”. O E2: “Eu acho que sim mas eu acho que ela está sendo mais aplicada nos bairros do que nos centro”. O E4 “Agora sim mas tem um grande porém, é uma ferramenta de democracia, mas nós reivindicamos, o município nos oferece, mas ele não tem a verba para fazer uma complementação do que é necessário, a verba deveria ser maior”. O E3 “só não e democrático se a comunidade não for, acho que as pessoas devem participar mais e acreditar mais, e que achem que é importante, é que a credibilidade estava maior em 2016”. Os delegados mantiveram relação entre suas respostas com o apresentado pelos autores.

Quando interrogados sobre a continuidade do processo em caso de troca de governo, alguns delegados colocaram que a troca de governo acarretaria em cancelamento do projeto, outros colocaram que o prefeito municipal está encaminhando um projeto lei para a Câmara dos Vereadores, com o intuito de incluir na Lei Orgânica Municipal a prática do processo do orçamento participativo. O E3 colocou que “deveria ser um programa público sem ligação em partido, devia dar essa continuidade quem assume o governo, pois é uma conquista do povo”, o E7 “é um ganho da população e deve continuar”. Para o E4 “se o governo tiver verba deve seguir realizando o Orçamento Participativo, porém deve ser mais discutido”. Para o E6 “foi visto lá na reunião, o prefeito vai criar uma lei do orçamento participativo”. Porém para o E5 “está para desaparecer, porque a câmara aprovou um projeto que concede aos vereadores uma porcentagem de até 1,2% do orçamento do município para investimentos em saúde e educação”. Segundo Pires (2001) a descontinuidade não pode ser solucionada com criação de lei que obrigue a administração de utilizar-se do Orçamento Participativo, deve partir do povo a aclamação pela ferramenta de participação popular.

A seguir será realizada a análise das entrevistas dos participantes representantes da comunidade.

4.4 PERCEPÇÃO DOS REPRESENTANTES DA COMUNIDADE

Quando questionados sobre os instrumentos orçamentários e para que servem. Dos sete entrevistados apenas dois conseguiram aproximar-se da explicação teórica sobre os instrumentos orçamentários, colocando:

Sim a legislação orçamentária, a LDO e a LOA é anualmente elabora pelo executivo, junto com as outras entidades civis e grupos organizados da sociedade pra depois compor uma peça para ser votado para ser transformado em lei, isso é uma noção básica, mas cada uma tem a sua peculiaridade, se ela é de diretrizes dando as principais ações ou se ela é orçamentária dando direto o que deve ser feito em cada área (E10).

Em partes, porque o que vem a ser o plano plurianual, é um plano de quatro anos, onde são colocados as metas e toda a questão relacionada aos gastos e como vai proceder a administração dessas finanças por parte do gestor, a LDO diz respeito a

viabilidade desse projeto, e a LOA vão estar situadas as receitas e as despesas quanto se gastou, quanto se deixou de investir em determinada área ou no setor público mesmo (E14).

Quando abordados sobre o que é Orçamento Público e Orçamento Participativo, que para Pires (2001) é um conjunto de informações financeiras, no qual são estimadas as receitas e previstas as despesas de uma instituição governamental e o Orçamento Participativo é aquele onde não apenas os parlamentares fazem parte da tomada de decisões, a sociedade civil exerce papel ativo. Os participantes colocaram que o Orçamento Público é um orçamento voltado para todo o município e o participativo é voltado para as demandas específicas da população. O E16 “orçamento público é uma verba que venha para arrumar as ruas, seja uma verba especial para iluminação e serve para ajudar a prefeitura a fazer as obras, já o Orçamento Participativo é uma boa maneira das pessoas participarem, ter direito de participar das obras da prefeitura”. Já E11 colocou “orçamento público é toda a verba destinada para a comunidade, desde medicina, hospitalar, saúde, segurança, semáforos, árvores grandes demais em locais apropriados”. Os participantes responderam de maneira empírica sobre o assunto demonstrando pouco conhecimento teórico do assunto.

Quando indagados se participaram representando alguma entidade, associação ou instituição nas assembleias do Orçamento Participativo, dos sete entrevistados quatro participaram com suas associações de moradores ou escolas em que trabalham, e os outros três foram sozinhos sem grupo.

Quando questionados como foi que participaram do Orçamento Participativo e se fizeram algum questionamento. Os participantes colocaram que participaram votando em suas demandas e as demandas da região em que residem, a maior parte indagou como tornar a demanda em que votou algo possível. Já o E10 “não participei nem questionando nem expondo, isso geralmente fica pra quem defende as demandas por algum grupo ou vai participar como delegado”. Já o E11 “não fiz nenhum questionamento deixei para os líderes que tem mais tempo de reivindicar se as demandas estão sendo feitas”. Já o E15 “nós perguntamos se realmente as demandas iriam acontecer, porém não estão acontecendo”. O E12 colocou:

Nós participamos corpo a corpo, fomos na votação, lá foi feita uma explicação de todo o processo, tem uma cartilha com os programas possíveis, em Livramento, foi em 2013 a primeira execução, já esse ano a coisa já esta mais evoluída o pessoal já sabe mais coisa.
(E12)

Ao serem interrogados sobre as demandas em que votaram, os participantes conseguiram responder sobre as demanda. Todos os participantes entrevistados lembraram da primeira demanda votada por eles, alguns não conseguiram recordar da segunda e terceira escolha, porém todos sabiam dizer se sua demanda tinha sido escolhida, e se não, qual demanda foi eleita na assembleia em que participou.

Quanto ao conhecimento por parte dos participantes sobre a realização das demandas, foram obtidas várias respostas, alguns colocaram que as demandas não estão sendo feitas, já outros que as demandas de sua região foram entregues, mas que as outras estão paradas por entraves burocráticos, já alguns mostraram saber apenas do andamento da demanda de sua região. O E15 “não ouvi falar nada do refeitório, não foi concluído”. Já o E16 “não sei se estão sendo feitas”. Também o E11 “começaram e parou, a técnica aplicada é ruim”. O E13 “os tablets foram concluídos”. O E14 “o prefeito explicou o motivo do atraso, o material que

vai ser usado foi trocado por um mais econômico”. O E10 “a do tablet se concretizou, as da saúde e algum calçamento já começaram, algumas estão paradas por motivos burocráticos”.

Ao serem indagados sobre a representação da democracia deliberativa por meio do Orçamento Participativo, que para Pires (2001) é uma maneira de sanar as falhas existentes na democracia representativa. Os participantes colocaram em sua maioria que sim, o Orçamento Participativo em Santana do Livramento representa a democracia deliberativa, Como o E14 colocou “Olha eu acredito que sim é notório, que as pessoas estão se envolvendo mais nessa participação”. Também o E 16 “Está sendo feita porque nos tomou conhecimento que as pessoas tem direito de escolher e participar do projeto pra onde vai ser direcionada a verba que vem”. Porém alguns tem outra opinião como E15 “Muito difícil do jeito que esta essa espera, alguma coisa pode até estar sendo feita mas eu não estou sabendo”. Também o E12 “ela está sendo aplicada em partes, teriam que vir mais nos bairros, reunir para debater mais, avançar no pensar, pensar a participação ainda está errado, deve ser mais estudado”, as respostas dos participantes ficaram divididas entre sim, não e talvez, todos relataram que o processo inicial, onde as demandas estão sendo levantadas está funcionando, porém a realização e acompanhamento das obras estão muito devagar.

Quando contestados sobre a continuidade do Orçamento Participativo em caso de troca de governo, que segundo Pires (2001), é um dos piores entraves na execução do Orçamento Participativo, e só pode ser superado com a formação de uma cultura de participação, sendo a criação de leis e forçamento de reeleição, estratégias que podem ser revertidas. Os participantes em sua maioria colocaram que o processo deve continuar. O E11: “Eu acho que deve continuar, e inclusive como lei municipal, não pode se extinguir nunca mais”. Já o E13 “acho que não continua se muda o governo, acho que eles não vão utilizar”. Também o E12 “em santa Maria não foi continuado pelo prefeito que não era do PT, porém acredito que se as bases estiverem bem estruturadas vai continuar”. Também o E10 “Tudo dependo dos arranjos políticos pós-eleição, a qualquer momento pode ser retirado, se o novo governo for contrário àquele que estiver no poder, a primeira coisa que ele corta é o Orçamento Participativo, porém isso não e bom”. Já o E10 “a população já tem uma formação crítica e vão seguir trabalhando pelos seus direitos se mudarem vai haver resistência, gerando um ponto negativo ao governo”. Os entrevistados em sua maioria alinham suas respostas à definição dos autores, que acreditam que a descontinuidade é um dos piores entraves para a execução do Orçamento Participativo.

4.5 SÍNTESE DOS RESULTADOS

. As análises da pesquisa foram divididas em três áreas: cultura de participação, acompanhamento das demandas, participação deliberativa.

A cultura participativa em Santana do Livramento vem aumentando a partir do Orçamento Participativo. A maioria dos entrevistados demonstrou ter conhecimento e interesse sobre o processo e suas etapas, também foi possível constatar que os entrevistados buscam obter cada vez mais conhecimento sobre o assunto, com a finalidade de solucionar os problemas de suas regiões. Esse processo é resultado do protagonismo alcançado através do Orçamento Participativo.

O acompanhamento das demandas está sendo realizado pelos participantes do processo, mesmo que muitas vezes esse acompanhamento não seja realizado de maneira efetiva, pois ao tentar alcançar a demanda o participante ou delegado não utilizam meios formais.

Verificou-se que a participação está sendo colocada em prática de maneira deliberativa, tendo o participante a autonomia necessária para efetuar seu voto, entretanto

existem influências exercidas sobre os participantes pelas Associações de Moradores, esse fato confirma-se pelo grande número de delegados integrantes dessas associações. A busca, muitas vezes de demandas isoladas, acaba tornando-se um entrave na solução de problemas de uma região, pois muitos participantes não pensam no coletivo e apenas querem solucionar problemas pessoais, o principal exemplo é o asfaltamento de ruas, que acaba sendo a maior procura dos moradores.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa aplicada possibilitou conhecer a percepção dos participantes do processo do Orçamento Participativo em relação à implementação das demandas da população no município de Santana do Livramento no período de 2013 e 2014. Para tal, foi necessário identificar quais as demandas solicitadas no Orçamento Participativo do município de Santana do Livramento, verificar se as demandas do Orçamento Participativo foram inseridas nos instrumentos orçamentários do município de Santana do Livramento, analisar a percepção dos gestores públicos, dos delegados e dos demais participantes a respeito do Orçamento Participativo.

Para cumprir os objetivos citados acima, foi realizada a análise de documentos, os quais foram obtidos no Gabinete de Relações Comunitárias e na Secretaria de Planejamento, também foram aplicadas entrevistas semiestruturadas nos participantes do Orçamento Participativo.

A partir dos documentos analisados, foi possível compreender o Orçamento Participativo e como está configurado no município de Santana do Livramento. Através da análise dos documentos, foram identificadas as demandas da população dos anos de 2013 e 2014. Também foi verificado que essas demandas foram incluídas no Plano Plurianual, Lei das Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, porém foi verificado a partir deste estudo, que as demandas não estão sendo cumpridas em sua maioria, gerando certa falta de confiança no processo, ficando este desacreditado pela maior parte dos participantes.

Foi constatado que o gestor acredita que o Orçamento Participativo é de suma importância para a sociedade, pois através do mesmo as demandas da população podem ser atendidas. As demandas não estão sendo realizadas como o governo gostaria e isso ocorre por falta de experiência, pois é uma ferramenta recente, devendo ser aprimorada lentamente para que os objetivos sejam alcançados de forma eficaz. Foi verificado que existe um projeto Lei que está sendo elaborado com a finalidade de dar continuidade ao Orçamento Participativo. De acordo com Pires (2001), uma Lei não soluciona o problema da descontinuidade, mesmo que a própria lei represente a busca pela cultura de participação.

Os delegados demonstraram estar engajados no processo do Orçamento Participativo, sempre presente nas reuniões cobrando do Poder Público se suas demandas vão ser realizadas, essas demandas que segundo a maioria dos delegados entrevistados não estão sendo realizadas, ou começaram a ser construídas ou implantadas e pausaram as atividades, os delegados cobram do setor público mais informações sobre as demandas que foram elegidas no Orçamento Participativo. A maioria dos delegados conhece suas atribuições e acredita que o processo deve continuar em Santana do Livramento.

Os participantes não demonstraram muito engajamento com o processo do Orçamento Participativo, deixando a cobrança e o andar das obras por conta dos delegados que foram escolhidos por suas regiões, a maioria recordou da demanda em que votou e sabe se foi ou não concretizada, todos acreditam no processo e desejam que o mesmo continue em Santana do Livramento, mesmo em caso de troca de governo.

Foi constatado que tanto os representantes da comunidade como os delegados acreditam que o Orçamento Participativo deve continuar em Santana do Livramento, porém a maioria dos entrevistados teme que essa prática possa ser descontinuada em caso de troca de governo. Quando questionado sobre isso o representante do poder público trouxe à tona um projeto que está sendo elaborado pelo poder público para criar uma lei municipal que obrigue os novos elementos do executivo a continuarem com o Orçamento Participativo em Santana do Livramento. A participação da população, segundo alguns dos delegados está diretamente ligada com o resultado das consultas populares, portanto o processo ganhará mais força quando as demandas sejam concluídas.

Os participantes do Orçamento Participativo já demonstram estar tendo uma cultura de participação, deixando claro que não vão abrir mão do processo, mesmo em caso de troca de governo, essa cultura segundo Pires (2001), é a única maneira de evitar o cancelamento do Orçamento Participativo em uma administração. Acredita-se que o Orçamento Participativo em Santana do Livramento tende a aumentar cada vez mais, tornando-se lentamente uma ferramenta inerente à Administração Municipal.

As limitações da pesquisa consistem no fato da mesma ter sido aplicada apenas no município de Santana do Livramento, sendo assim o seu resultado diz respeito apenas à realidade deste município. Portanto, não é possível determinar a realidade de outros municípios brasileiros. Este estudo poderá ser reaplicado em outros lugares, porém sempre sendo adaptado conforme a localidade em que for ser executado.

A presente pesquisa contribui para a elaboração de futuras pesquisas na área de participação popular, democracia deliberativa e Orçamento Participativo, tendo em vista que essas áreas são de suma importância para a Gestão democrática dos recursos públicos. O Orçamento Participativo é uma política que vem ganhando força a nível nacional e deve ser estudada cada vez mais.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. Brasília/DF.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101**, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 04 de maio de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>
Acesso em: 20 de maio de 2014.

BRASIL. **Lei nº 4320**, 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. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 17 de março de 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>
Acesso em: 18 de maio de 2015.

BRASIL. **Secretaria do Tesouro Nacional (STN)** Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/mcasp>>. Acesso em: 03 de junho de 2015.

BRASIL. **Curso sobre processo Orçamentário.** < <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/cidadao/entenda/cursopo/planejamento.html>>. Acesso em 11 novembro de 2015.

CARVALHO, Ana Maria. **O Orçamento Participativo como instrumento de gestão que favorece a efetivação da cidadania em sua plenitude.** Disponível em: <http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/sites/gestaocompartilhada.pbh.gov.br/files/biblioteca/arquivos/op_como_instrumento_de_gestao_e_cidadania_0.pdf>._ Acesso em 03 de junho de 2015

DENZIN, Norman k ; LINCOLN Yvonna S. **O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens** / Norman k. Denzin, Yvonna S; Lincoln; tradução Sandra Regina Netz. Porto Alegre: Artmed , 2006.

GENRO, Tarso ; SOUZA, Ubiratan. **Orçamento Participativo a experiência de Porto Alegre.** 2. Ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo. **Métodos de pesquisa.** 1. ed. Rio Grande do Sul: UFRGS. 2009.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público.** 15.ed. ampliada, revisada e atualizada. São Paulo: Atlas, 2010.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa** / Antonio Carlos Gil. -4. Ed .São Paulo: Atlas, 2002.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa** / Antonio Carlos Gil. 5. Ed. São Paulo: Atlas, 2010.

KOHAMA, Heílio. **Contabilidade pública: teoria e pratica.** 11.ed. São Paulo: Atlas, 2010.

PIRES, Valdemir. **Orçamento Participativo: O que é, para que serve, como se faz.** São Paulo, 2001.

ROSSI HOROCHOVSKI, Rodrigo ; CLEMENTE, Augusto Junior. **Democracia Deliberativa e orçamento Público: Experiências de Participação em Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife e Curitiba.** Revista de Sociologia e Política, vol.20,núm43,outubro 2012, pp. 127-157-Universidade Federal do Paraná.

SÁNCHEZ, Felix Ruiz. **Orçamento participativo : teoria e prática.** São Paulo, Cortez, 2002- (Coleção Questões da Nossa Época; v97).

SANTANA DO LIVRAMENTO. **Regimento Interno do Orçamento Participativo,** 2013.