

A PERCEPÇÃO DOS GESTORES PÚBLICOS E DA COMUNIDADE LOCAL SOBRE O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO MUNICÍPIO DE SANTANA DO LIVRAMENTO¹

THE PERCEPTION OF PUBLIC MANAGERS AND THE LOCAL COMMUNITY ABOUT THE METHOD OF DEVELOPMENT OF PARTICIPATORY BUDGETING IN THE CITY OF SANTANA DO LIVRAMENTO

LA PERCEPCIÓN DE LOS ADMINISTRADORES PÚBLICOS Y LA COMUNIDAD LOCAL SOBRE EL MÉTODO DE DESARROLLO DE LA PRESUPUESTA PARTICIPATIVA EN LA CIUDAD DE SANTANA DO LIVRAMENTO

Raquel Mendes da Silva Machado, Graduada em Tecnologia em Gestão Pública pela Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA). Endereço Profissional: Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA), Campus Santana do Livramento. Rua Barão do Triunfo, 1048, Santana do Livramento, RS - Brasil, CEP 97573634. Telefone: (55) 39671700. URL da Homepage: <http://novoportal.unipampa.edu.br/livramento/>. E-mail: raquel_mendesmachado@hotmail.com.

Jeferson Luís Lopes Goularte, Doutor em Ciências de la Educación pela Universidad Nacional de Rosario (UNR). Endereço Profissional: Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA), Campus Santana do Livramento. Rua Barão do Triunfo, 1048, Santana do Livramento, RS - Brasil, CEP 97573634. Telefone: (55) 996553301. URL da Homepage: <http://novoportal.unipampa.edu.br/livramento/>. E-mail: jefersongoularte@unipampa.edu.br.

Thadeu José Franciso Ramos, Mestre em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Endereço Profissional: Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA), Campus Santana do Livramento. Rua Barão do Triunfo, 1048, Santana do Livramento, RS - Brasil, CEP 97573634. Telefone: (55) 39671700. URL da Homepage: <http://novoportal.unipampa.edu.br/livramento/>. E-mail: thadeuramos@unipampa.edu.br.

RESUMO

Este estudo tem como objetivo analisar a percepção dos gestores públicos e da comunidade local, atores envolvidos no Orçamento Participativo realizado no município de Santana do Livramento no Estado do Rio Grande do Sul, no ano de 2013. A pesquisa apresenta um caráter descritivo e teve abordagem qualitativa, sendo realizado um estudo de caso, com dados coletados através de documentos e entrevistas, com resultados interpretados à luz do referencial teórico, construído a partir dos conceitos que envolvem Orçamento Público e Orçamento Participativo. O Orçamento Público é a maneira de planejar o gasto do dinheiro público e envolve uma série de leis que o regulamentam, surgindo como forma de intervenção direta da sociedade na elaboração do Orçamento Público. Os resultados da pesquisa evidenciaram a necessidade da construção de uma cultura participativa, pois se faz necessária uma participação maior da comunidade, de forma a aprimorar os processos que

¹ Artigo submetido em 10/11/2015, revisado em 14/05/2016, aceito em 03/04/2017 e divulgado em 08/01/2017 pelo Editor João Carlos Hipólito Bernardes do Nascimento, após *double blind review*.

compõe o Orçamento Participativo, tornando-o, assim, mais efetivo. Esses elementos são essenciais para a consolidação desse instrumento que contribui para a construção da cidadania, para efetivação da democracia participativa e para a gestão mais transparente e efetiva dos recursos públicos, além de permitir que a sociedade exerça um controle maior sobre os atos do governo. As contribuições desse estudo são relevantes para que o Orçamento Participativo seja consolidado no município de Santana do Livramento e para embasar estudos futuros sobre o tema, envolvendo novas abordagens.

Palavras Chave: Orçamento Público; Orçamento Participativo; Comunidade Local; Governo.

ABSTRACT

The main purpose of this study is to analyze the perception of the public managers and the local community, direct involved in the Participatory Budgeting held in the city of Santana do Livramento, in the state of Rio Grande do Sul, in 2013. The research was descriptive with qualitative approach, a case study was carried, the data were collected through documents and interviews and were interpreted based on the theoretical frame of referenc; built from concepts which involved Public Budgeting and Participatory Budgeting. The Public Budgeting is the way to plan the spending of public money and involves a series of laws that regulate them. Participatory Budgeting emerges as a means of direct intervention of society in drawing up the Public Budget. The results of the survey evidenced a need of building a participatory culture and a need of improving the processes that makes the Participatory Budgeting. Those elements are essentials to the consolidation of this instrument which contributes to construction of citizenship, through execution of participatory democracy, and for a more transparent and effective management of public resources, apart from allowing society to exercise greater control over the acts of government. The contributions of this study are relevant for the Participatory Budget to be consolidated in the city of Santana do Livramento and also it supports future studies on this field, involving new approaches.

Key words: Public Budget; Participatory Budgeting; Local Community; Government.

RESUMEN

El objetivo principal de este estudio es analizar la percepción de los gestores públicos y la comunidad local, directamente involucrada en el Presupuesto Participativo, celebrada en la ciudad de Santana do Livramento, en el estado de Rio Grande do Sul, en 2013. La investigación fue descriptiva con enfoque cualitativo, se llevó a cabo un estudio de caso, los datos fueron colectados a través de documentos y entrevistas y fueron interpretados en base al marco teórico de referencia; construido a partir de conceptos que involucraron el Presupuesto Público y el Presupuesto Participativo. El presupuesto público es la forma de planificar el gasto de dinero público e implica una serie de leyes que los regulan. El Presupuesto Participativo surge como un medio de intervención directa de la sociedad en la elaboración del Presupuesto Público. Los resultados de la encuesta evidenciaron la necesidad de construir una cultura participativa y la necesidad de mejorar los procesos que hacen el Presupuesto Participativo. Esos elementos son esenciales para la consolidación de este instrumento que contribuye a la construcción de la ciudadanía, a través de la ejecución de la democracia participativa y una gestión más transparente y efectiva de los recursos públicos, además de permitir a la sociedad ejercer un mayor control sobre los actos de gobierno. Las contribuciones de este estudio son relevantes para que el Presupuesto Participativo se consolide en la ciudad de Santana do Livramento y también respalda futuros estudios en este campo, que involucren nuevos enfoques.

Palabras clave: Presupuesto público; Presupuesto Participativo; Comunidad local; Gobierno.

1 INTRODUÇÃO

O Orçamento Público vem sendo aperfeiçoado ao longo do tempo, deixando de abranger apenas previsão de receitas e despesas e passa a englobar o planejamento, onde estão previstos os planos de governo (PPA), as diretrizes orçamentárias (LDO) e o orçamento anual (LOA), elaborado com base nesses planos e diretrizes. O Orçamento Público torna-se também um instrumento para que se possa exercer um controle mais efetivo sobre as contas públicas, no entanto reflete mais a democracia representativa (PIRES, 2001), pois é elaborado pelo Poder Executivo e aprovado pelo Poder Legislativo, e embora previsto em leis como a Lei de Responsabilidade Fiscal e na própria Constituição Federal de 1988, raramente cria espaços para a participação direta da sociedade.

Num contexto de movimentos populares organizados após a redemocratização, surge entre outras propostas de participação direta, no final dos anos 1980, o Orçamento Participativo, destacando-se a experiência do município de Porto Alegre, liderada pelo governo do PT (Partido dos Trabalhadores) (SÁNCHEZ, 2002). A realização da metodologia participativa a nível local promove a intervenção direta da comunidade, que irá definir as prioridades para o gasto do dinheiro público, porém para que obtenha êxito é imprescindível que ela seja bem aplicada.

O Orçamento Participativo é um exercício da democracia participativa, e exige mudanças com relação à interação entre governo e comunidade, para que essas mudanças ocorram é necessário que haja comprometimento, através da participação mais efetiva da comunidade local e da atuação mais flexível por parte do governo. O Orçamento Participativo vem sendo reconhecido e recomendado, internacionalmente, “como uma boa prática de governo” (SÁNCHEZ, 2002, p. 57), contudo ainda há muito que avançar na consolidação dessa prática. Existe uma série de questões em torno do Orçamento Participativo que precisam ser ultrapassadas para que ele se torne uma prática contínua e ganhe mais abrangência nos municípios brasileiros.

O município de Santana do Livramento, no Estado do Rio Grande do Sul, foi inserido recentemente no cenário de aplicação do Orçamento Participativo, iniciando uma trajetória rumo ao exercício da democracia participativa, tornando-se objeto desse estudo, que tem como finalidade contribuir para consolidação dessa prática no município, e como objetivos a análise da percepção dos gestores públicos e da comunidade local nesse processo; os aspectos positivos e negativos observados e as prioridades eleitas nas assembleias e sua materialização no orçamento, na tentativa de confirmar teorias já consolidadas sobre o tema e apontar resultados que contribuirão para a construção e o aperfeiçoamento de processos futuros.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Apresenta-se como referencial teórico para embasar esse estudo as leis que regulamentam o Orçamento Público e o histórico, origem e conceitos que envolvem o Orçamento Participativo, e uma opção de metodologia participativa já sistematizada.

2.1 ORÇAMENTO PÚBLICO

O orçamento segundo Pires (2011) pode ser utilizado por qualquer pessoa, família ou empresa como método de controle das finanças pessoais ou empresariais. Trata-se de uma técnica que equilibra receitas e despesas, no intuito de utilizar recursos insuficientes para se chegar a um fim estabelecido. O conceito apresentado por Baleeiro diz que Orçamento Público é o “Ato pelo qual o Poder Legislativo autoriza, ao Poder Executivo, [...] as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral

do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei” (BALEEIRO, 2001, p. 411 apud BEZERRA FILHO, 2012, p. 5). O Orçamento Público é apresentado por Bezerra Filho como uma “Ferramenta legal de planejamento do Ente Federativo (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) onde são projetados os ingressos e os gastos orçamentários que serão realizados em um determinado período” (BEZERRA FILHO, 2012, p. 5).

Pires considera o Orçamento Público como “uma lei que expressa as decisões que os representantes dos contribuintes/eleitores (em regimes democráticos) tomam a respeito das receitas e despesas governamentais” (PIRES, 2011, p. 26), enfatizando a dimensão política, já destacada por Silva em sua definição sob a ótica subjetiva. A legislação vigente sobre o Orçamento Público inclui a Lei nº 4.320/1964, que estabelece preceitos de Direito Financeiro e Contabilidade Pública que abrangem União, Estados, Municípios e Distrito Federal e conforme Bezerra Filho (2012) compreende o entendimento de Orçamento-Programa. O art. 2º desta Lei diz que “A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade” (BRASIL, 1964).

A Lei nº 4.320/1964 especifica no art. 22 a composição da proposta orçamentária encaminhada pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo, que deverá apresentar a “[...] situação econômico-financeira documentada com demonstração da dívida fundada e flutuante, saldos de créditos especiais, restos a pagar e outros compromissos financeiros exigíveis[...]”; além da “política econômico-financeira do Governo, justificação da receita e despesa, particularmente no tocante ao orçamento de capital”; e o “Projeto da Lei Orçamentária; previsão de receita e despesa; além dos programas específicos de trabalho custeados por capitais globais, suas metas, cálculo do preço das obras e dos serviços oferecidos seguidos de justificativa” (BRASIL, 1964).

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) foi criada para promover além do equilíbrio a transparência nas contas públicas, o que exige dos gestores públicos mais eficiência e eficácia na administração dos recursos, além do compromisso com a lei orçamentária aprovada pelo Poder Legislativo. Essa lei tem “o objetivo de definir normas de finanças públicas orientadas para responsabilidade na gestão fiscal” (MATIAS PEREIRA, 2010, p. 333). Além disso, Matias Pereira (2010) salienta que a LRF estabelece punições para quem descumpre as normas propiciando um controle social mais efetivo e a participação da sociedade na elaboração das diretrizes do orçamento de acordo com as demandas sociais.

As principais inovações dessa Lei Complementar dizem respeito à LDO e estão no art. 4º são: “o equilíbrio entre receitas e despesas; definir o resultado primário e nominal a ser obtido no ano seguinte; limitação de empenho no caso de arrecadação da receita inferior à estimada; fixar o montante da Reserva de contingência” (BEZERRA FILHO, 2012, p. 29).

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) trata ainda em seu art. 48 da transparência e do controle na gestão dos recursos públicos, seu texto foi alterado pela Lei Complementar nº 131 de 27 de Maio de 2009, prevendo no inciso I o “incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos” e no inciso II o “acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público” (BRASIL, 2009).

Para que o orçamento seja efetivamente democrático é necessário o cumprimento dessa lei, através da promoção de propostas alternativas, pois a participação de forma direta dos cidadãos na elaboração desse instrumento já é assegurada pela legislação vigente. Uma das propostas que têm sido adotadas nessa busca é o Orçamento Participativo, que será objeto de estudo no capítulo seguinte.

2.2 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

O Orçamento Participativo é uma decisão de governo que proporciona a participação direta da comunidade nas decisões referentes ao gasto do dinheiro público. Constitui-se um progresso no caminho da democratização da gestão pública, pois vai além da democracia representativa, na medida em que a própria sociedade é ouvida e pode expressar o que realmente é de seu interesse (PASCOAL, 2008, p.16, 17 apud BEZERRA FILHO, 2012, p.18). Conforme Pires e Martins (2012, p. 100):

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

A questão para Pires (2001) é como administrar recursos que não são pertencentes a um grupo ou a um indivíduo, mas sim à coletividade (recursos públicos). O autor parte da ideia que o povo elege seus representantes e, portanto eles tomam decisões em nome do povo, portanto o orçamento é elaborado através da manifestação da vontade dos representantes eleitos, tornando-se uma lei expressa pela democracia representativa.

O Orçamento Participativo surge nesse contexto como resposta a essa busca, pois se constitui “um mecanismo de gestão democrática e participativa das políticas públicas para decidir a melhor alocação dos recursos” (SÁNCHEZ, 2002, p.13).

A origem do Orçamento Participativo está relacionada “com o chamado modo petista de governar e com a tradição programática do Partido dos Trabalhadores em matéria de administração local, participação popular e democrática” (SÁNCHEZ, 2002, p. 19). Embora o autor preferisse que a abertura à participação popular na elaboração do orçamento fosse mais ampla e não estivesse ligada apenas a um partido político. Para Sánchez o Orçamento Participativo tem intensa relação com a gênese do PT, num contexto de movimentos sociais e políticos envolvendo “redes movimentalistas, a igreja progressista e o movimento sindical” (SÁNCHEZ, 2002, p. 19). Os casos com maior ocorrência de Orçamento Participativo no Brasil durante o período de 1989 a 2004 são observados em municípios que realizaram o processo por 3 a 4 mandatos, e na maioria dos mandatos exercidos pelo PT (COSTA, 2010, apud PIRES, 2011, p. 4).

A Constituição Federal de 1988 em seu art. 29 inciso XII prevê a “cooperação das associações representativas no planejamento municipal”, e determinou os “princípios que norteiam a gestão participativa, abrindo espaços para a chamada participação popular”, em resposta às modificações ocorridas no Estado e à exigência cada vez maior da sociedade com relação à cristalinidade nos atos do governo (SANTOS; SANTOS; GOMES, 2013, p. 24). “Objetivando cumprir tal princípio, desenvolveu-se o chamado Orçamento Participativo, [...] um instrumento que ao mesmo tempo em que dá a administração um aspecto de transparência, faz com que esta se torne eficiente” trazendo solução aos problemas coletivos (SANTOS; SANTOS; GOMES, 2013, p. 24).

O Orçamento Participativo é aceito internacionalmente, conforme Souza (2001, p. 85) como um dos instrumentos que impulsiona o “bom governo” e muitas administrações municipais brasileiras estão comprometidas em desenvolver práticas que insiram a sociedade na tomada de decisão, segundo a autora “o Orçamento Participativo é uma das poucas alternativas capazes de transformar os investimentos públicos de favores em direitos e diminuir

o desequilíbrio do poder decisório”. O governo municipal é o ambiente mais adequado para se inserir o Orçamento Participativo, conforme Pires (2001, p.65):

O orçamento municipal elaborado com participação popular [...] coloca em discussão e em disputa os recursos financeiros da prefeitura, que são sempre insuficientes para fazer frente a todas as demandas. Com isso, não só o exercício do poder local passa a ser de domínio de um conjunto maior de indivíduos e grupos, como também passa a ser maior a importância de ampliá-lo [...].

Além de aumentar o poder de decisão da sociedade na administração dos recursos públicos, Sánchez (2002, p. 15) destaca que estudos sobre o tema concluem que o Orçamento Participativo é “um poderoso instrumento de redistribuição de renda, as regiões mais pobres receberam maior volume de investimentos por habitante”, portanto o Orçamento Participativo também pode ser considerado elemento essencial na “busca de maior equidade e igualdade social, política e econômica”. Além disso, “a implantação de orçamentos participativos testa profundamente a eficiência, a eficácia e o discurso das administrações que os aplicam”, garantindo a confiabilidade e a validade do Orçamento Participativo (SÁNCHEZ, 2002, p. 17).

Pires (2001) destaca alguns critérios que devem ser considerados na escolha da metodologia: a questão geográfica e a maneira de ocupação dos espaços (urbanos e rurais) são determinantes na decisão dos locais onde acontecerão as reuniões; a identificação das áreas onde se localizam os problemas (social, saúde, educação, habitação, etc.) e sua relevância, pode ser decisiva para que a comunidade local se mobilize e participe do processo.

Além disso, o autor ressalta as questões históricas envolvendo economia e política, que constroem variantes culturais, e devem ser consideradas na definição dos instrumentos utilizados para alcançar uma participação mais relevante. Os objetivos do governo ao optar pelo Orçamento Participativo, segundo Pires (2001) determinam os procedimentos adotados no processo e os resultados obtidos, levando-se em conta a centralidade ou não da participação popular para determinado governo e o conhecimento que ele possui para levar o processo adiante, e podem condicionar o andamento do Orçamento Participativo e seus resultados. O autor destaca a confluência de acontecimentos na área econômico-social bem como na área política que fazem com que a comunidade local se movimente ou não, dependendo do momento em que se encontra.

É importante que cada município construa seu modelo de participação, de acordo com a sua situação real, mas isso não exclui a utilização de um modelo metodológico já utilizado em municípios com características afins, realizando-se as adaptações necessárias (PIRES, 2001). Independente da metodologia adotada Pires (2001, p. 93-97), considera princípios indispensáveis na construção do Orçamento Participativo, sendo eles: Princípio do Caráter Pedagógico do Processo, Princípio da Autonomia dos Movimentos, Princípio da Cogestão, Princípio da Substituição das Reivindicações por Prioridades, Princípio da Organização e Mobilização como forma de Disputa de Recursos, Princípio da Transparência e dos Limites das Decisões. Sendo assim, “é fundamental que os princípios sejam explicitados e democraticamente pactuados, pois assim ficam claras as intenções e o “espírito” das ações e decisões, criando um clima de confiança mútua entre governo e população” (PIRES, 2001, p. 97). O processo orçamentário é dividido em cinco etapas assim detalhadas: “Preparação e conexão com o Planejamento; Elaboração do Orçamento; Tramitação Legislativa; Execução Orçamentária e Fiscalização das Contas” (PIRES, 2001 p. 99-102), conforme o autor a participação popular pode se dar em uma ou mais fases do processo orçamentário.

O primeiro passo é constituir um grupo de trabalho denominado pelo autor “Comissão Coordenadora do Orçamento Participativo (CCOP)”, essa comissão terá a incumbência de implementar o Orçamento Participativo e deve ser composta por representantes do Poder Executivo, do Poder Legislativo e Comunidade local. Deverá ser criado também um “grupo de

apoio” formado por especialistas (advogados, administradores, assistentes sociais, técnicos de informática, contadores e representantes da mídia), responsável por colocar em prática as decisões da comissão (PIRES, 2001, p.108).

Na próxima etapa acontecerá a análise e discussão das propostas, a equipe de governo selecionará as consideradas prioritárias, justificando suas decisões e mantendo a flexibilidade para o próximo momento, onde essas decisões poderão ser revertidas (PIRES, 2001). O próximo passo é concluído, segundo Pires (2001) com a realização das assembleias nas sub-regiões e regiões da cidade definidas anteriormente, nas quais as prioridades são materializadas através de um documento, que ainda pode ser debatido e complementado por ocasião da Assembleia Geral, finalizando assim a fase participativa. O processo se encerra, para Pires (2001) com a elaboração da Lei Orçamentária Anual, apresentada ao Poder Legislativo para aprovação, seguido da avaliação e controle.

Algumas dificuldades para a consolidação do Orçamento Participativo são apontadas por Serafim e Teixeira:

Impossibilidade de atender todas as demandas; falta de visão totalizante da cidade por parte dos participantes; abandono da parte de quem tem suas demandas atendidas ou quem não as tem imediatamente, fraca infraestrutura oferecida pelas prefeituras para realização do projeto, baixo conhecimento da equipe de governo sobre a metodologia participativa no orçamento, falta de conhecimento técnico por parte da população (SERAFIM; TEIXEIRA, 2006, apud PIRES; MARTINS, 2011, p. 4).

São levantadas também algumas questões como; “a comunicação com a população, a falta de recursos para investimentos, a relação entre conselheiros populares e os do governo, a combinação do orçamento anual e o de longo prazo” (BALCÃO; MARANHÃO, 2004, apud PIRES; MARTINS, 2011, p.4).

Pires (2001) elenca outras barreiras a serem transpostas para efetivação da metodologia participativa de preparação do orçamento: a frustração gerada ao findar o processo participativo, pode atingir a comunidade local, por conta de suas reivindicações não serem totalmente contempladas na definição das prioridades e também o governo, por não obter o reconhecimento esperado e por não estar preparado para encontrar oposição, já que está oportunizando a participação direta nas decisões de governo e a cultura de que o governo deve resolver os problemas individuais dos governados e de que os governados devem contar somente com os governantes para resolver seus problemas (paternalismo e populismo).

Além dessas barreiras o autor destaca a “Descontinuidade”, como “um dos piores inimigos do Orçamento Participativo” (PIRES, 2001, p. 136). Assim, é preciso além de criar uma cultura participativa, dar ao Orçamento Participativo status de “patrimônio coletivo da sociedade civil” (PIRES, 2001, p.136), para que essa prática incontestável da democracia que vai além dos limites da representatividade, seja materializada e acolhida como uma prática perfeitamente executável nos municípios brasileiros, já que o Brasil é um Estado Democrático de Direito.

3 MÉTODO DA PESQUISA

A pesquisa é de caráter descritivo, pois “tem por objetivo levantar opiniões, atitudes e crenças de uma população” (GIL, 2012, p. 28). Nesse caso serão levantadas as opiniões dos gestores públicos e da comunidade local envolvidos no processo de elaboração do Orçamento Participativo no município de Santana do Livramento, no Estado do Rio Grande do Sul. O método escolhido é o estudo de caso, “usado em muitas situações para contribuir ao nosso conhecimento dos fenômenos individuais, grupais, organizacionais, sociais, políticos e relacionados” (YIN, 2010, p. 24), e também possibilita a investigação de “um fenômeno

contemporâneo em profundidade e em seu contexto de vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não são claramente evidentes” (YIN, 2010, p. 39). No caso escolhido o Orçamento Participativo será investigado no contexto específico do município de Santana do Livramento, no Estado do Rio Grande do Sul, procurando-se compreender seu significado para a população diretamente envolvida no processo.

As técnicas de coleta de dados utilizadas foram a análise documental, e entrevistas estruturadas com questões abertas. Os documentos analisados foram as atas de reuniões com os gestores, as atas de reuniões com os delegados do Orçamento Participativo, e as atas das assembleias do Orçamento Participativo, os relatórios elaborados, a Lei Orçamentária Anual (LOA) do município, bem como outros documentos pertinentes. As entrevistas estruturadas com questões abertas foram realizadas com o Gestor Público coordenador do Orçamento Participativo (E1) com dois representantes da Comunidade Local participantes de cada assembleia do Orçamento Participativo (E2 a E11) e com um delegado eleito em cada assembleia do Orçamento Participativo (E12 a E16) no município de Santana do Livramento, no Estado do Rio Grande do Sul, no ano de 2013. A média de participantes por assembleia é 182, o número de entrevistados representa 8,8% dessa média.

A análise dos dados foi realizada com base nos documentos e entrevistas, de forma qualitativa, segundo Gomes sob o ponto de vista qualitativo, a análise e interpretação dos dados não objetiva a quantificação e está centralizada na “exploração do conjunto de opiniões e representações sociais sobre o tema que pretende investigar” (MINAYO; DESLANDES; GOMES, 2012, p. 79). Devem ser considerados os pontos comuns e também os de divergência, levando em conta opiniões heterogêneas.

4 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Os resultados são apresentados a partir dos dados coletados nos documentos analisados e através das respostas obtidas a partir da realização das entrevistas com o Gestor Público, participantes e delegados do Orçamento Participativo e analisados à luz do referencial teórico.

4.1 PERCEPÇÃO DO GESTOR PÚBLICO, COMUNIDADE LOCAL E DELEGADOS, DURANTE O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO MUNICÍPIO

O Orçamento Participativo em Santana do Livramento foi idealizado pelo gestor municipal, eleito pelo Partido dos Trabalhadores (PT) no ano de 2012 para exercer seu mandato no período de 2013 a 2016, e passa a ocupar um espaço nos casos de Orçamento Participativo implantados pelo governo do PT, confirmando a intensa relação do Orçamento Participativo com a gênese do PT destacada por Sánchez (2002). Segundo o E1 o Orçamento Participativo é “um projeto que o PT sempre coloca em prática” e estava previsto “[...] como uma das metas do programa do governo”. A participação popular como forma de garantir a transparência na elaboração do orçamento público é assegurada na Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101/2000, em seu art. 48, inciso I.

Ao ser questionado sobre seu conhecimento a respeito do tema o E1 declarou “a comunidade define dentro do Orçamento Participativo qual a obra prioritária e aí o município se compromete de fazer as obras, dentro daquilo que a gente já fez como entendimento”, conforme o E2 o Orçamento Participativo “[...] é uma forma do povo escolher suas prioridades”; para o E4 “É uma maneira do povo participar através da apresentação das prioridades no orçamento anual do governo”; para o E7 o Orçamento Participativo “[...] serve para definir as demandas através da participação popular”; segundo o E9 “O Orçamento Participativo é um instrumento de participação popular, [...] para que a população tenha oportunidade de participar

e definir algumas demandas”; para o E11 o Orçamento Participativo “É uma forma da gente participar do debate de como conduzir o processo de democracia, é a forma mais atuante para sociedade ter voz de como se investir o dinheiro público”; o E 13 diz que é “Onde a população dos bairros ou regiões tomam decisões para demandas estruturantes”; para o E14 Orçamento Participativo “É a voz do povo, é o interesse da maioria” segundo o E15 no Orçamento Participativo “[...] a demanda mais importante para aquela região é colocada em votação e aprovada, assim ela é colocada como prioridade”.

Conforme Pires (2001) a participação popular pode se dar em uma ou mais fases do processo orçamentário, conforme o E1 “O processo participativo já aconteceu desde as primeiras assembleias, já na montagem do PPA participativo”, elaborado para o período de 2014-2017, a participação se deu através de “algumas lideranças e alguns setores como, por exemplo: associações de bairros, sindicatos, clube de mães, [...] pessoas não representando nenhum movimento também conseguiram [...] incidir dentro da montagem em si do processo”.

A proposta para a implantação do Orçamento Participativo em Santana do Livramento apresentada pelo governo no ano de 2013, segundo documentos analisados, tem o objetivo de “Estabelecer a parceria entre a comunidade e a prefeitura, informando a mesma sobre a realidade financeira do município, além da execução do plano de investimentos e serviços”. A justificativa para esta proposta é que “Neste primeiro ano devido às dificuldades financeiras do município, será proposto a implantação do Orçamento Participativo em quatro etapas”.

A primeira etapa tem como objetivos: “Traçar os caminhos para implantação do Orçamento Participativo e Marcar a primeira reunião desta comissão com as seguintes pautas: Divisão ou regionalização urbana e rural do município e Formatação do Regimento Interno do Orçamento Participativo santanense” nesta etapa foram previstas as seguintes ações referentes ao ano de 2013:

No mês de Abril será realizada uma audiência pública para apresentar a comunidade o Plano Plurianual; Serão convocados para esta audiência pública movimentos populares e sociais, como os conselhos, os sindicatos, clubes pastorais, lideranças urbanas e rurais, etc.; Será formada uma comissão voluntária da comunidade e do governo; para implantação do Orçamento Participativo no município.

Na segunda etapa; “Nos meses de maio e junho, junto a comissão de implantação do Orçamento Participativo, com a participação direta e universal dos cidadãos residentes na região, realizaremos assembleia pública regional, que elegerão demandas e delegados”. A terceira etapa acontecerá “Nos meses de junho e setembro serão realizadas plenárias regionais de delegados e suplentes para a mobilização e para formação dos mesmos”. A quarta etapa será “Nos meses de outubro e novembro serão realizadas assembleias públicas regionais com a presença dos delegados suplentes e a comunidade em geral, para o acompanhamento da proposta orçamentária municipal.”, essa etapa tem como objetivo o “Agendamento da data para a primeira assembleia de delegados para 2014” com as seguintes pautas: “Aprovação do Regimento Interno; apresentação da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Formatar a agenda de assembleias para o ano”.

Foi evidenciado pelo E1 que “[...] as assembleias do Orçamento Participativo se deram num primeiro momento de uma forma fora do ciclo, porque o Orçamento Participativo tem um ciclo que começa no mês de janeiro e vai até dezembro”, conforme apresentado no Regimento Interno do Orçamento Participativo do município de Porto Alegre o ciclo se dá a partir de Março, encerrando em Fevereiro com o recesso. Daí a importância do Regimento Interno do Orçamento Participativo, pois ele “estabelece regras claras por escrito, com o intuito de garantir objetividade e transparência e facilitar o acompanhamento e a intervenção por parte da sociedade civil”, são essas regras que regem as relações entre a administração pública e a

comunidade dentro do processo (SILVA, 2010, p.8, 9). De acordo com o Regimento Interno do Orçamento Participativo, foram previstas as seguintes pautas:

Apresentação e explanação do que é e como funciona o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), e a Lei Orçamentária Anual (LOA) com a participação de todas as secretarias; Eleição dos delegados e devidos suplentes para representar a comunidade nas instâncias do Orçamento Participativo; Deixar a cada delegado e suplente copia da proposta de Regimento Interno e do Orçamento Participativo (SANTANA DO LIVRAMENTO, 2013).

Para Pires (2001) o primeiro passo no processo de construção do Orçamento Participativo é definir a Comissão Coordenadora do Orçamento Participativo (CCOP), com a incumbência de implementar o Orçamento Participativo, concluindo com a elaboração do orçamento. No município de Santana do Livramento, segundo E1 “Dentro do PPA participativo se escolheu um grupo montando uma comissão para implantar o Orçamento Participativo aqui no município”, a partir daí “Essa comissão começou a se reunir, montou, planejou, por exemplo como seria dividida a cidade[...]”, já “a equipe do governo foi definida pelo prefeito através de mim, aí se montou uma equipe com duas pessoas, para pôr em prática a gente contou também com a colaboração da comunidade”, para implantação do Orçamento Participativo no município “essa equipe teve quase um ano projetando”, o critério adotado para escolha da equipe do governo foi “o conhecimento das questões comunitárias”.

Além da definição da comissão, Pires (2001) destaca a importância da escolha da metodologia, segundo ele não há uma metodologia única que seja considerada adequada para atender às peculiaridades dos diversos contextos onde o Orçamento Participativo acontece. Para construção da metodologia, segundo o E1 “nós antes fomos a várias cidades que já tem o Orçamento Participativo, [...] e de lá tiramos algumas condicionalidades para poder implantar o Orçamento Participativo, porque cada local tem suas especificidades”, também sobre a metodologia o E1 declarou que ela “foi surgindo através do que a gente já tinha como ideia e junto com a comunidade a gente conseguiu concatenar as ideias que o governo já tinha, junto com o que a comunidade, aquelas pessoas que formaram a comissão, conseguiram colocar como ideia”, para ele “a metodologia foi bem clara, a participação é geral, toda comunidade, e foi dividida a cidade em cinco partes e a partir dessa divisão se começou a montar as assembleias do Orçamento Participativo”.

Alguns critérios ressaltados pelo autor devem ser considerados na escolha da metodologia: A distribuição dos espaços urbanos e rurais, por exemplo, no município foram definidos conforme o E1 “através da comunidade a gente fez a divisão da cidade”, conforme definido pelo Regimento Interno do Orçamento Participativo Seção II art. 29 “São regiões do Orçamento Participativo: I- Região 1 Centro; II- Região 2 Armour; III- Região 3 Wilson; IV- Região 4 Prado; V- Região 5 Rural”. Outro critério a ser considerado na escolha da metodologia são os problemas relevantes para a comunidade local, no município de Santana do Livramento esse critério começou a ser avaliado tomando-se “como base as obras e serviços que a comunidade dentro das assembleias está colocando como pedido e a partir daí a metodologia se deu mais no direcionamento do que tem como necessidade nas regiões definidas, nas cinco regiões” (E1).

O fator cultural também deve ser analisado, pois a comunidade local está acostumada a ficar à margem das decisões tomadas pelo poder público (PIRES, 2001). Com relação a participação da comunidade local, o E1 considerou que “deveria ter uma participação maior, mas vejo uma participação média”, com relação aos delegados: “muitos [...] não participaram nas assembleias de delegados, mas com os delegados que participaram foi uma participação [...] efetiva [...] de pessoas que querem conhecer o processo e que estão inteiradas das necessidades das suas comunidades”.

Na avaliação dos participantes, iniciando com o E2 a comunidade da qual faz parte foi “Participativa”; para o E4 a participação foi “Muito boa”; o E5 declarou que “no dia não compareceram muitas pessoas”; já para o E6 “o pessoal participou em maioria, pois eles fazem um mutirão daí vem o ônibus levar o pessoal e depois levar para casa”; o E7 considerou que a participação foi “Muito fraca ainda, pouca participação, tendo em vista a quantidade de moradores por região [...] temos uma minoria interessada”; o E8 afirmou que “Na verdade nessa assembleia que eu fui realmente foi um número muito expressivo”; o E9 declarou que “Avalio positivamente” a participação de sua comunidade; o E10 considerou que se a sua comunidade “fosse bem organizada funcionaria, mas desorganizada não”; para o E11 “[...] nós aqui participamos de uma forma organizada, [...] a grande maioria participou”.

Entre os delegados o E12 considerou que “Não participaram, até porque acho que muitos nem sabiam”; o E14 diz que sua “comunidade ainda é falha, precisa se trabalhar muito”; o E15 considerou a participação de sua comunidade “Muito fraca, no sentido de que as pessoas não querem perder duas horas ali dentro do Orçamento Participativo”; o E16 declarou que “A comunidade às vezes participa [...] quando aparecem 20% é bastante”. Para Sánchez (2002, p. 17) “a implantação de orçamentos participativos testa profundamente a eficiência, a eficácia e o discurso das administrações que os aplicam”, garantindo a confiabilidade e a validade do Orçamento Participativo.

Com relação à atuação do governo os participantes e delegados consideraram, que ela foi boa (E2, E3, E5, E6, E13), para o E2, “O governo participou de forma neutra, sem influenciar o povo, o que é muito positivo”; para o E6 o governo “Foi bem organizado”; para o E7 a participação do governo foi “Muito boa, pois é de interesse total deste governo que seja desta forma, com voto e escolha popular das prioridades”; já para o E8 a atuação do governo ficou “[...] um pouco a desejar, porque muitas coisas teriam que já ter sido feitas, tipo essa estrada lá para o cerro do Armour”; para o E9 “por ter sido as primeiras a gente acha que falta aperfeiçoar”; o E10 declarou que “[...] falta muita coisa, não é nem mais ou menos o que a gente imagina”; o E11 disse que “[...] seria importante que tivesse uma forma de orientar quase toda a sociedade ou grande parte dela”, e declara que “[...] o governo municipal está de parabéns quando faz esse debate”; o E12 declarou que houve “Muito pouca divulgação, teria que ter sido feito um trabalho de divulgação perante as comunidades, associações e imprensa” e avaliou que “O coordenador é bastante participativo, mas da parte do secretariado não há uma participação efetiva”; o E14 declarou “[...] eles usam o Orçamento Participativo como a voz do povo, a voz da maioria, mas na verdade não está sendo cumprido”; o E15 disse que “[...] ainda falta bastante, falta divulgar mais e falta além da divulgação, [...] dar mais oportunidades para as pessoas se manifestarem”.

Conforme o E1 “Em primeiro lugar o objetivo do governo é a participação da comunidade, tendo conhecimento de como funciona todo setor público, [...] a questão financeira, o que tem de verba e as condições de fazer obras e serviços”, o Regimento Interno do Orçamento Participativo traz o seguinte objetivo: “[...] ouvir as pessoas que moram nos bairros e no interior, ou seja, todos aqueles que realmente conhecem os problemas locais e poderão apontar as melhores soluções, otimizando dessa forma o uso dos recursos públicos”.

Também foi evidenciado pelo E1 que: “[...] nós tivemos bastante dificuldade para conhecer bem a realidade, porque dentro da prefeitura não tínhamos nenhum dado, tivemos que levantar os dados junto com a comunidade para a partir daí, [...] inclusive formatar uma metodologia adequada”. Segundo evidenciado pelos participantes e delegados do Orçamento Participativo não houve nenhuma preparação anterior à realização das assembleias no ano de 2013. O E1 declarou que:”

A preparação desse segundo ano se deu através das assembleias preparatórias, a gente vai nos bairros,[...] explica como vai funcionar, qual a metodologia, o que está na lista

tipo, [...] as pessoas ficam com ela estudando qual seria a melhor obra, e também fica definido quanto o governo tem para investir no orçamento livre.

No que se refere à preparação dos funcionários públicos, o Orçamento Participativo foi apresentado conforme o E1 “[...] através de seminários e reuniões, principalmente àqueles que são CCs, [...] o que não é uma questão muito fácil, porque a compreensão do Orçamento Participativo tem que começar dentro do quadro de funcionários do município”, quando questionado sobre a aceitação dos servidores com relação ao Orçamento Participativo o E1 respondeu que “Não foi tão boa como deveria, mas a gente está trabalhando para que os próprios funcionários venham a conhecer a funcionalidade do Orçamento Participativo” e também porque segundo ele “havia uma cultura de que o funcionário decide tudo, mas aí é diferente, a comunidade decide junto com os funcionários como deve ser colocado em prática as obras e serviços”.

As comunidades locais, segundo Pires (2001) devem estar conscientes de que se estiverem organizadas e mobilizadas alcançarão seus objetivos mais rapidamente. Ao serem questionadas sobre a sua forma de participação e sobre como se mobilizaram para isso o E2, E4 e o E6 responderam que se mobilizaram juntamente com a comunidade escolar da qual fazem parte; já o E7 declarou que “Mobilizo minha comunidade e os comunitários da minha região”; o E9 “Eu participei coletivamente até porque aqui no meu bairro eu faço parte da associação de moradores a gente se reuniu com um grupo para que pudesse tirar prioridades”; o E12 declarou que “A diretoria da nossa associação participou, o entendimento foi de irmos juntos, uma decisão conjunta e tudo”; o E13 diz que “já faço parte de um grupo comunitário e levamos as demandas fechadas”; o E15 declarou que “[...] as pessoas ainda não entenderam a proposta de se mobilizar, para que num ano seja aprovada uma obra e no outro ano mobilizar para que seja outra obra em outro local”; o E16 evidenciou que “Quando eu fui lá na assembleia eu já fui convidado pelas lideranças do movimento [...] e já fui com a comunidade, porque no individual a gente não consegue nada”, o restante dos entrevistados declarou ter participado “Individualmente” (E3; E5; E8; E10; E14 e E15).

O Orçamento Participativo proporciona, para Pires (2001), o resgate da cidadania, fazendo com que a comunidade local se sinta importante nesse processo, ao serem questionados sobre como se sentiram participando nas decisões do governo, o E2 declarou que “Me senti parte do processo democrático que rege nossa sociedade”; o E3 se sentiu “Bem”; o E4 e o E5 sentiram-se “Respeitado como cidadão”; o E7 se sentiu “Útil”; para o E8 “[...] foi a primeira vez que participei, [...], mas infelizmente não há uma concretização entre o povo e o governo, [...] não tem uma sincronia, para que realmente as coisas aconteçam”; para o E9 “[...] a gente participou de uma assembleia, não foi de nenhuma decisão, nem de uma obra que já foi executada”; para o E10 “Se fosse alguma coisa produtiva da minha parte seria bom, mas como nada foi produtivo, eu nem sei, como tu acha que eu me senti?”; já o E11 e o E12 sentiram-se “Mais cidadão”; o E13 declarou “Olha eu me senti com poder sabe, poder de melhorar o meu bairro, de convencer outras pessoas também a virem votar”; o E14 declarou que “É muito bom participar”.

Algumas dificuldades para a consolidação do Orçamento Participativo são apontadas por Pires (2001), uma delas é a frustração gerada na comunidade local no final do processo participativo, por não verem suas reivindicações serem totalmente contempladas na definição das prioridades. Quando questionados sobre quais expectativas foram frustradas durante o processo o E2 declarou “Bom na verdade passado um ano das assembleias não vi nada pronto”; para o E4 “[...] ainda não se percebeu os resultados”; para o E8 “Infelizmente a gente depende de órgãos, depende de pessoas, depende de hierarquias e de muita burocracia, e até agora fica só no papel”, para o E9 “[...] as expectativas frustradas é que até agora ainda não tem nenhuma obra concluída desde a primeira assembleia [...], nem iniciadas ainda”; o E10 declarou que “a

gente vai lá se informa, dá algumas opiniões, mas fica na mesma, porque nada é realizado”; para o E11 “A expectativa agora é que o que foi demandado seja executado, [...] que o debate seja respeitado”; o E13 declarou que “[...] houve uma frustração geral, só tive até hoje pontos negativos [...] faltando dois meses para o final do ano é mais decepção”; para o E14 “as expectativas na verdade, nenhum dos três interesses da maioria que ganharam na votação foi realizado”; o E15 considerou que “o que foi frustrante é que a comunidade em si ela também não ajuda porque não participa muito, não consegui [...] aprovar uma obra se quer para o nosso bairro”.

Essa frustração, conforme Pires (2001) também pode acontecer no governo, por não obter o reconhecimento esperado e por encontrar oposição, já que está oportunizando a participação direta nas decisões de governo. Quanto a isso o E1 declarou: “Bom as frustrações a princípio no segundo momento foi a diminuição da participação da população porque não viram ainda as obras prontas, porque as obras tem um período, elas tem um tempo e as pessoas são um tanto imediatistas”, outra questão evidenciada pelo E1 é que “[...] os delegados que foram colocados não participaram, uma maioria não participou das assembleias de delegados”. A sociedade segundo Sánchez (2012) encontra-se enfadada com o aumento da corrupção e cada vez mais cresce a busca pela gestão participativa, pela clareza e pela fiscalização dos atos do governo.

Ao serem questionados sobre ter valido a pena participar desse processo os participantes e delegados relataram que valeu a pena, por diversos motivos: o E2 disse que “é bom ser atuante na sociedade em que vivemos”; para o E3 “Valeu a pena porque como cidadão me senti participativo de algo bom para uma comunidade.”; para o E4 “foi uma boa experiência”; o E5 respondeu que “valeu a pena, para aprender melhor como funciona e saber a quem fazer as reclamações”; para o E7 “vale a pena porque nós como cidadãos devemos decidir quais as nossas prioridades”; para o E9 “[...] valeu a pena sim porque além de mim eu sei que muitas pessoas que não tinham informação, não tinham a experiência de participação e que acabaram se motivando a participar”; o E11 declarou que “[...] vale a pena desde que agora seja executado e cumprido o que foi dado como prioridade na assembleia”; para o E12 valeu a pena porque “Adquiro mais conhecimento para ser um vetor de ações proveitosas em prol da comunidade que vivo”; o E15 declarou “[...] valeu a pena porque me motivou na próxima assembleia eu tentar conseguir mais votos e eu vou brigar para aprovar uma obra lá para nossa região”; para o E16 “[...] valeu a pena sim porque a gente estando acompanhando o que acontece na comunidade ou no município [...], que nem na questão do orçamento, o que pode ser feito, de onde saem as verbas e para onde tem que ir”.

Para Pires (2001) por ser um processo que demanda quebra de paradigmas com relação à participação direta da comunidade na gestão dos recursos públicos envolve tempo, por isso é fundamental para materialização do Orçamento Participativo a sua continuidade.

Foi evidenciado pelos entrevistados o desejo que esse governo e outros continuem realizando o Orçamento Participativo, por diversas razões, para o E2 “[...] é muito importante”; para o E3 “Se esse governo continuar penso efetivamente que vá continuar”; o E5 declarou “[...] porque é o momento da população ser ouvida, pedir o que necessita”; o E6 espera que o Orçamento Participativo continue “porque daí eles sabem o que a gente precisa, necessita e a gente sabe se eles vão concluir ou não”; para o E7 “é importante que o executivo ouça a comunidade sobre o que ela realmente necessita”; para o E8 “[...] é uma forma do governo se expandir, e disponibilizar de maiores recursos aqui para nós como bairro”; o E9 declarou “Eu espero que o governo continue realizando até porque é um instrumento no qual o próprio governo pode se basear [...] para que sejam feitas as aplicações dos recursos e porque também [...] politiza as pessoas que ali vão fazer as discussões”; para o E11 “[...] é uma maneira que a comunidade possa se pronunciar nas demandas dela”; para o E12 “Quem melhor do quem habita no seu bairro pode saber das necessidades do mesmo”; o E13 declarou “Eu espero que

sigam ouvindo o povo, não só nas assembleias, [...] o pessoal que mora ali vê as necessidades”; para o E14 “é uma caminhada requer empenho, responsabilidade, compromisso com o povo”; o E15 “[...] eu espero também que as demandas sejam atendidas”; para o E16 “Dependendo na próxima eleição o partido que ganhar, não vai continuar, porque não são todos os partidos que querem que o povo participe do governo”.

4.2 DEMANDAS DA COMUNIDADE LOCAL NA ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO MUNICÍPIO

Através da análise dos relatórios gerados nas assembleias do Orçamento Participativo, apresentam-se as demandas eleitas em cada região: Região 1 Centro: Restaurante Popular; Região 2 Armour: Calçamento de 1.200 (um mil e duzentos) metros no Cerro do Armour; Região 3 Wilson: Construção de Unidade de Saúde para implantação de uma Estratégia de Saúde da Família (ESF); Região 4 Prado: Um computador por aluno para Escola Camilo Alves Gisler; e Região 5 Rural: Posto de Saúde no Assentamento Cerro dos Munhós.

Essas demandas foram elencadas nas assembleias realizadas nas seguintes datas: 23/09/2013 (Região Centro), 23/10/2013 (Região Armour), 30/09/2013 (Região Wilson), 07/10/2013 (Região Prado) e 05/10/2013 (Região Rural).

4.3 DEMANDAS DA COMUNIDADE LOCAL INCLUÍDAS COMO AÇÕES NO ORÇAMENTO DO MUNICÍPIO

Segundo documentos analisados juntamente com o contador responsável, as demandas do Orçamento Participativo eleitas no ano de 2013, com sua respectiva previsão no orçamento, são apresentadas no Quadro 01:

Quadro 01 - Demandas da comunidade incluídas no Orçamento

Demandas	Dotação Orçamentária	Programas	Ações
Restaurante Popular	12.01.08.244.0161.3394	Enfrentamento à pobreza	Estruturação do Restaurante Popular
Calçamento de 1200 metros no Cerro do Armour	06.01.26.782.0110.3026	PLACAR	Calçamento e manutenção de vias públicas
Unidade Básica de Saúde no Wilson	08.01.10.301.0124.3411	Investindo em Saúde	Construção de UBS Wilson
Um computador por aluno Escola Camilo Alves Gisler	05.04.12.361.0173.3429	Gestão Escolar Democrática	Um tablet por aluno
Posto de Saúde no Assentamento Cerro dos Munhós	08.01.10.301.0124.3412	Investindo em Saúde	Construção de Posto de Saúde na Zona Rural

Fonte: Elaborado pelos autores.

As demandas do Orçamento Participativo eleitas no ano de 2013 foram incluídas no orçamento através dos programas e ações descritos no Quadro 01. Ao verificar a execução dessas demandas, com relação ao Restaurante Popular e a construção da Unidade Básica de Saúde no Wilson, foi elaborado o projeto, porém ainda não foram executadas as obras. O calçamento no Cerro do Armour foi iniciado, porém a obra não foi concluída. Já a entrega de um Tablet por aluno foi realizada na Escola Camilo Alves Gisler. E com relação ao Posto de Saúde no Assentamento Cerro dos Munhós, essa demanda foi substituída pela aquisição de uma Unidade Móvel para prestar atendimento de saúde na zona rural.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo desse estudo responde ao problema de pesquisa proposto a respeito da percepção dos atores envolvidos durante o processo de elaboração do Orçamento Participativo no município de Santana do Livramento, no Rio Grande do Sul realizado no ano de 2013. Na percepção do gestor público o Orçamento Participativo no município teve por finalidade proporcionar à comunidade local a participação nas decisões do governo, pois é conhecedora das suas necessidades, além de disseminar o conhecimento sobre a dinâmica do Orçamento Público. A participação da comunidade local e dos delegados do Orçamento Participativo ficou abaixo das expectativas, causando certa frustração no gestor, porém cabe ressaltar que o processo ainda está em construção. O governo nesse primeiro momento não tinha informações sobre a realidade social econômica e política do município e das necessidades relevantes para suas comunidades. É importante que isso aconteça nos anos seguintes, para se elaborar uma metodologia mais adequada à realidade do município.

A metodologia de execução do Orçamento Participativo foi elaborada a partir de conhecimentos obtidos de outras experiências de Orçamento Participativo, com adaptações, a implantação do Orçamento Participativo foi planejada a partir do PPA participativo, onde foi definida uma comissão para implantar o Orçamento Participativo no município com a participação da equipe do governo e da comunidade local. No primeiro ano de sua implantação as etapas do Orçamento Participativo não corresponderam ao ciclo, pois as assembleias aconteceram nos meses de Setembro e Outubro, período de encerramento da elaboração do orçamento. Quanto à distribuição dos espaços, no município predominam os espaços rurais sobre os urbanos, porém a região urbana foi contemplada em sua maioria, enquanto que a zona rural foi representada apenas por uma região. Na percepção dos participantes e delegados do Orçamento Participativo não houve preparação da comunidade local para participar das assembleias do Orçamento Participativo, essa preparação poderia dar aos participantes e delegados mais propriedade na discussão dos temas propostos e tornar o processo mais transparente.

A atuação do governo pode ser aperfeiçoada em alguns aspectos como, por exemplo, a divulgação do processo participativo, a participação maior dos gestores públicos envolvidos no processo e quanto à execução das obras e serviços demandados. Percebe-se também que a Comunidade Local está construindo a percepção, de que se estiver mobilizada e organizada obterá mais sucesso ao defender seus interesses.

Verificou-se uma frustração gerada nos participantes e delegada do Orçamento Participativo por não verem as prioridades concretizadas através da realização das obras e serviços eleitos nas assembleias. Ao colocar a disposição da comunidade esse instrumento deve haver o compromisso do poder público em além de ouvir a comunidade acatar suas escolhas através da execução das demandas eleitas como prioritárias.

Embora evidenciada a frustração, os entrevistados perceberam a importância da realização do Orçamento Participativo na construção da cidadania e no aperfeiçoamento da democracia participativa no município, bem como o seu papel no controle social, pois quando a comunidade local tem o conhecimento do que será feito exerce um controle maior sobre as ações do governo, nesse sentido “a implantação de orçamentos participativos testa profundamente a eficiência, a eficácia e o discurso das administrações que os aplicam” (SÁNCHEZ, 2002, p. 17).

As demandas eleitas nas assembleias foram de natureza de investimentos para melhoria da qualidade de vida da comunidade. Em relação à materialização dessas demandas nos instrumentos de planejamento do município ficou evidenciado que as mesmas foram incluídas no Orçamento, com a respectiva dotação orçamentária

Entende-se a necessidade da construção de uma cultura participativa no município, pois isso poderá corroborar para a consolidação do Orçamento Participativo, entretanto essa mudança envolve tempo. Também é imperativo o aperfeiçoamento dos processos que compõem a metodologia participativa, para que ela seja mais transparente e efetiva. Chega-se ao entendimento que o Orçamento Participativo não está consolidado no município de Santana do Livramento. As limitações no decorrer desse estudo se deram pela falta de disponibilidade de prováveis entrevistados e pela dificuldade encontrada no levantamento dos dados referentes à LOA do município, pois essas informações não estavam disponíveis por meio eletrônico. Sugere-se que estudos posteriores sejam realizados para acompanhar a evolução do Orçamento Participativo no município, utilizando-se outras abordagens.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 4.320**, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. 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: 25 jun. 2014.

BRASIL. **Lei complementar nº 131**, de 27 de Maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm>. Acesso em 25 Jul. 2014.

BRASIL. **Lei complementar nº 101**, de 4 de Maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em 27 Mai. 2014.

BEZERRA FILHO, João Eudes. **Orçamento aplicado ao setor público**: abordagem simples e objetiva. Atualizado com a constituição Federal, Lei Nº 4320/64, LRF e portarias da SFO/SNT-MCASP. São Paulo: Atlas, 2012.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.); DESLANDES, Suely Ferreira; GOMES, Romeu. **Pesquisa Social**: Teoria, método e criatividade. 32. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. São Paulo: Atlas, 2012.

GLOSSÁRIO, **Secretaria do Tesouro Nacional**. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/glossario>>. Acesso em 20/06/2014.

MATIAS-PEREIRA, José. **Finanças Públicas**: a política orçamentária no Brasil. – 5. ed. – São Paulo: Atlas, 2010.

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

PIRES, Valdemir Aparecido. **Orçamento Público: abordagem tecnopolítica**. São Paulo: Cultura Acadêmica: Universidade Estadual Paulista, pró Reitoria de Graduação, 2011.

PIRES, Valdemir; MARTINS, Larissa de Jesus. **Orçamento Participativo (OP) Após Vinte Anos de Experiências no Brasil: Mais Qualidade na Gestão Pública Municipal?** Revista Capital Científico - Guarapuava - PR - v.9 n.2 - jul./dez. 2011 - ISSN 2177-4153. Recebido em 30/12/2011 - Aprovado em 24/02/2012. Disponível em: <<http://revistas.unicentro.br/index.php/capitalcientifico/article/viewFile/1553/1642>>. Acesso em 13/08/2014.

PIRES, Valdemir; MARTINS, Larissa de Jesus. **O Orçamento Participativo (OP), a Esfera Pública e a Pedra no Caminho**. Disponível em <<http://anaisenapegs.com.br/2011/dmdocuments/p10.pdf>>. Acesso em 15/07/2014.

SÁNCHEZ, Félix. **Orçamento Participativo: teoria e prática**. São Paulo: Cortez, 2002.

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

SANTOS, José Ozildo; SANTOS, Rosélia Maria de Sousa; GOMES, Marcos Antônio Duvirgens. **Sociedade e participação: A construção do Orçamento Participativo**. In Revista Brasileira de Direito e Gestão Pública RBDGP – Artigo de Revisão. Pombal - Paraíba, v. 1, n. 2, p. 23-28, abr.- jun. 2013.

SILVA, Elielson Carneiro da. **Entre o Legal e o Real: A autoridade da comunidade e do governo no desenvolvimento do Orçamento Participativo de Araraquara** in Temas de Administração Pública, Araraquara, v. 4, n. 5, 2010. Disponível em <<file:///C:/Users/Cliente/Downloads/6142-15327-1-SM.pdf>> Acesso em 08/12/2014.

SOUZA, Celina. **Construção e Consolidação de Instituições Democráticas: papel do orçamento participativo**. In São Paulo Perspec. vol.15 no.4 São Paulo Oct./Dec. 2001.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2010.