

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

Liliani Maria Lemes

**Orçamento Participativo como Instrumento de Participação
Democrática: O caso da cidade de Novo Hamburgo**

Porto Alegre

2012

Liliani Maria Lemes

**Orçamento Participativo como Instrumento de Participação
Democrática: O caso da cidade de Novo Hamburgo**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentada ao Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal – modalidade a distância da Universidade Federal do Rio Grande do sul como requisito para a obtenção do título de especialista.

Orientador: Prof. Dr. Fábio Bittencourt

Meira

Porto Alegre

2012

Liliani Maria Lemes

**Orçamento Participativo como Instrumento de Participação
Democrática: O caso da cidade de Novo Hamburgo**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentada ao Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal – modalidade a distância da Universidade Federal do Rio Grande do sul como requisito para a obtenção do título de especialista.

Aprovado em 04 de maio de 2012.

BANCA EXAMINADORA:

Prof,^a Silvia Generali da Costa

Prof Paulo Cesar Delayti Motta

DEDICATÓRIA

Aos meus pais, João (*in memoriam*) e Lori, pela vida e pelo estímulo que sempre me ofereceram, dedico-lhes esta conquista e minha gratidão.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao professor Dr. Fábio Bittencourt Meira e tutora orientadora Greice de Rossi, pela orientação, sugestões, dedicação, apoio e incentivo na elaboração deste trabalho.

A minha família, em especial minha mãe, pelo incentivo e valorização da educação.

Ao meu namorado, Davi, por estar sempre presente, compreendendo minhas ausências.

À Prefeitura Municipal de Novo Hamburgo, por disponibilizar os dados essenciais para elaboração desta pesquisa.

Aos colegas e amigos que, de uma forma ou de outra, acompanharam minha caminhada.

Aos demais professores e tutores, pelo apoio, incentivo e ensinamentos fornecidos durante o curso.

À Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Universidade Aberta do Brasil e ao Polo de Novo Hamburgo, pela oportunidade e qualidade do ensino.

“Apesar dos nossos defeitos, precisamos enxergar que somos pérolas únicas no teatro da vida e entender que não existem pessoas de sucesso e pessoas fracassadas. O que existem são pessoas que lutam pelos seus sonhos ou desistem deles.”

Augusto Cury

RESUMO

Esta pesquisa analisou como a Prefeitura da cidade de Novo Hamburgo estrutura o Orçamento Participativo do município. Para tanto, buscou-se descrever os processos que envolvem o Orçamento Participativo, identificar as dificuldades encontradas para sua execução e descrever de que forma ocorre a participação da comunidade. Contudo, foram revisados os conceitos de Administração Pública e Democracia até chegar ao Orçamento Participativo. Justifica-se a escolha do tema por sua relevância social, uma vez que ao abrir espaço para articulações e discussões, o governo está proporcionando o desenvolvimento de uma gestão democrática, tornando-se mais aberto a cobranças para prestações de contas. Para o desenvolvimento desta pesquisa foram analisados documentos relativos ao processo do Orçamento participativo da cidade e também foi aplicado um roteiro de entrevista a um representante do governo que participa ativamente do processo de construção e desenvolvimento desta experiência de Participação Popular em Novo Hamburgo. Para realizar a pesquisa, foi utilizada a técnica de pesquisa bibliográfica com entrevista semi-estruturada com análise quantitativa dos resultados. Após a análise dos dados, constatou-se que o Orçamento Participativo no município de Novo Hamburgo está bem estruturado e que a partir dele, os cidadãos passaram a fiscalizar mais o governo, exigindo que as demandas votadas fossem executadas, contribuindo para o desenvolvimento e conscientização democrática na cidade, a pesar do número de participantes ainda ser baixo em relação ao total de habitantes em idade de votar.

Palavras-chave: Democracia, Participação Popular, Orçamento Participativo, Administração Pública.

LISTA DE TABELA

Tabela1 – Mapa do OP 2011/2012	32
Tabela 2 – Habitantes de Novo Hamburgo	39

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 CARACTERIZAÇÃO DO OBJETO	12
3 OBJETIVOS	14
4 DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO	15
5 ORÇAMENTO PÚBLICO E ORÇAMENTO PARTICIPATIVO	19
5.1 ORÇAMENTO PÚBLICO	20
5.1.1 PLANO PLURIANUAL (PPA)	20
5.1.2 LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO)	21
5.1.3 ORÇAMENTO ANUAL	21
5.2 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO	21
5.3 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO, RESGATE HISTÓRICO	25
5.4 CRÍTICA AO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO	26
6 MÉTODO	27
7 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS	29
7.1 ORIGEM E PROCESSOS QUE ENVOLVEM O OPNH.....	29
7.2 DIFICULDADES ENCONTRADAS NA EXECUÇÃO DO OPNH.....	34
7.3 A PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE.....	36
8 CONSIDERAÇÕES FINAIS	40
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	42
APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA	46

1 INTRODUÇÃO

Administrar recursos públicos é tão antigo quanto a própria humanidade. A Administração pública é o conjunto de atividades voltadas a gerir e prestar serviços públicos com a finalidade de suprir as necessidades essenciais da coletividade, visando abranger e proporcionar o mais alto grau possível de bem-estar social.

A administração utiliza-se do orçamento para expressar as políticas públicas desenvolvidas pela entidade, através da escolha das prioridades, para melhor emprego dos recursos disponíveis.

Neste contexto, o Orçamento Participativo (OP) é uma escola de cidadania, pois abre espaço para manifestações, articulações e discussões. As pessoas passam a se envolver nos desafios de sua comunidade, compreendendo com mais clareza as áreas de competência e responsabilidades das diferentes esferas do poder, passam a ter outra concepção de mundo.

Em uma sociedade injusta como a que vivemos, com um acúmulo de dívida social muito grande, o Orçamento Participativo é uma força renovadora, pois incentiva e provoca o encontro dos cidadãos, potencializando a utilização dos limitados recursos públicos. Estabelece prioridades de uma forma mais democrática, obrigando o poder público a ser um interlocutor com os interessados, com os mais carentes, que vivem nas favelas, nos conjuntos, nos bairros de periferia, que quase nunca tem a voz ouvida [...] (AZEVEDO; FERNANDES, 2005, p.36).

O Orçamento Participativo induz à democracia participativa, uma vez que permite ao cidadão dialogar, questionar, sugerir e decidir sobre a elaboração do orçamento público, principalmente no que tange os investimentos, através de espaços destinados a discussões e trocas, sejam elas a partir de assembleias ou diálogos com o governo.

Além disso, o Orçamento Participativo propicia a criação de formas mais estáveis de gestão democrática e provoca um a cobrança de transparência das ações governamentais. O OP estimula a democratização da gestão pública, tornando a administração mais vulnerável a cobranças para prestação de contas e abertura do processo de discussão em outras esferas da gestão pública.

Dentre as muitas formas de aplicação prática da teoria da democracia participativa, através do controle social público do estado pela população, o Orçamento Participativo se destacou, sobretudo após a experiência internacionalmente reconhecida da cidade de Porto Alegre, como uma experiência de participação cidadã, democrática e inovadora.

A correta aplicação dos recursos da prefeitura, destinados a atender as demandas de saneamento básico, educação e saúde, por exemplo, é prioritária para a coletividade. A má gestão destes recursos, através de gastos desnecessários ou menos prioritários será sentida imediatamente pela comunidade. Contudo, a abordagem deste tema justifica-se pela sua relevância social.

Diante dos argumentos apresentados, o presente estudo tem como tema o Orçamento Participativo e se detém em verificar de que forma ocorre a organização do OP, desde o início do processo até sua conclusão, utilizando como caso a cidade de Novo Hamburgo e destina-se a responder o seguinte questionamento: De que forma a prefeitura da cidade de Novo Hamburgo estrutura o OP do município?

A metodologia utilizada na construção do trabalho inclui revisão bibliográfica, coleta e análise de documentação, com a utilização de entrevista semi-estruturada e análise qualitativa do resultado da avaliação do conjunto dos dados coletados.

Objetivando mais clareza na apresentação do assunto, o trabalho estrutura-se da seguinte maneira: além deste capítulo introdutório, apresenta-se no segundo capítulo a caracterização do objeto; no terceiro capítulo, aborda-se os objetivos do presente trabalho, no quarto capítulo, aborda-se o conceito de democracia e participação; no quinto capítulo aborda-se o conceito de orçamento público, Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Orçamento Anual, até chegar no conceito de Orçamento Participativo. O sexto capítulo é destinado aos procedimentos metodológicos aplicados na pesquisa, o sétimo diz respeito à análise e apresentação dos resultados e o oitavo capítulo trata das considerações finais.

2 CARACTERIZAÇÃO DO OBJETO

O Orçamento Público é uma peça jurídica aprovada pelo Poder Legislativo, dispondo sobre a atividade financeira do Estado, tanto do ponto de vista das receitas, quanto das despesas (BRASIL, 1988).

O Orçamento Participativo ocorre quando o cidadão tem o direito de deliberar sobre a elaboração do Orçamento Público, através de assembléias abertas e periódicas e fases de diálogos diretos com o governo, fortalecendo a sociedade civil e desenvolvendo o exercício da democracia participativa.

O OP é um processo dinâmico que se adequou periodicamente às necessidades locais, buscando sempre um formato facilitador, ampliador e aprimorador do debate entre o Governo Municipal e a população (PORTO ALEGRE, 2012).

A principal característica do OP é que suas assembléias ocorrem em regiões pré-determinadas, constituídas por um ou mais bairros, vilas ou distritos, onde são discutidos assuntos temáticos ou territoriais ou ambos, sendo eleitos delegados que os representarão nas negociações com o governo instituidor do Orçamento Participativo (CURY, 2010).

Os delegados, depois de eleitos, formam o Conselho Comunitário com a função de manter um elo entre a comunidade e os representantes do governo no planejamento e execução do orçamento público.

Embora tenham existido, de fato, experiências de orçamento participativo realizadas na década de 1980, é consenso que as experiências mais exitosas se delinearam a partir da década de 1990, com destaque para a experiência mundialmente reconhecida de Porto Alegre.

O Orçamento Participativo de Porto Alegre tornou-se referência mundial, sendo reconhecido pela Organização das Nações Unidas (ONU) como uma das quarenta melhores práticas de gestão pública urbana no mundo, devido sua ação ligada diretamente com a sociedade, quebrando velhos paradigmas existentes entre a burocracia e a participação da sociedade (PORTO ALEGRE, 2012).

A Gestão Democrática e Participativa tem origem recente no município de Novo Hamburgo sendo que a primeira etapa ocorreu no mês de dezembro de 2009, onde ao todo foram realizadas dez assembleias nas regiões delimitadas para a participação popular. O objetivo da implementação do Orçamento Participativo na cidade é garantir a efetiva participação da população na definição de prioridades e na destinação e no controle dos recursos públicos.

O estudo do Orçamento Participativo como instrumento de participação democrática, neste trabalho focado na ainda recente experiência do município de Novo Hamburgo, não deve ser analisado isoladamente, sendo preciso relacioná-lo com uma revisão do conceito de democracia.

Cabe analisar os movimentos sociais de origem popular, oriundos das relações de convivência democráticas do Estado, do governo e da sociedade que tem como objetivo a construção e o fortalecimento da cidadania, através dos canais de diálogo criados e articulados dentro dos espaços de entendimento públicos de concepção estatal ou comunitária são elementos que concretamente precisam ser compreendidos e avaliados cientificamente.

3 OBJETIVOS

Apresenta-se a seguir os objetivos da pesquisa.

3.1 OBJETIVO GERAL

Analisar como a prefeitura da cidade de Novo Hamburgo estrutura o OP do município.

3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Descrever os processos que envolvem o Orçamento Participativo;
- Descrever de que forma ocorre a participação da comunidade.
- Identificar as dificuldades encontradas na execução;

4 DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO

Definir democracia não é uma tarefa fácil. As experiências democráticas que surgiram desde a Grécia Antiga têm apresentado contornos diferenciados e interpretações também diferenciadas. Observando-se a palavra no seu sentido etimológico, democracia significa poder do povo (demos = povo; kratos = poder), ou poder que pertence ao povo (PETERSEN, 1998 apud SILVA, M.F. 2007).

A palavra democracia pode ser traduzida como um meio para a realização dos valores essenciais da convivência humana, através da participação dos cidadãos diretamente na gerência dos atos estatais. Repousa ela, assim, sobre dois princípios fundamentais: o princípio da soberania e o princípio da participação popular, que conjugados tendem a realização dos valores da igualdade e da liberdade.

As relações entre o Estado e os indivíduos que o compõem são complexas e sua compreensão não é fácil devido aos vários entendimentos sobre sua finalidade. Porém, há o entendimento de que os indivíduos precedem o Estado, assim, o indivíduo não poderia servir ao Estado e sim o Estado existiria para atender aos indivíduos (BOBBIO, 2000).

A democracia diz respeito ao funcionamento do poder. Abraham Lincoln, no célebre discurso de Gettysburg, conceituou democracia como “*o Governo do povo, para o povo e pelo povo*”, significando que a origem do poder está no povo, o qual exerce com a finalidade de satisfazer o seu interesse (SLAIBI FILHO, 1995, p.7).

Na atual conjuntura social brasileira pode-se dizer que estamos diante de uma "quase democracia". Nesse sentido, há obediência ao princípio da soberania, com eleições diretas dos representantes. Contudo, o exercício do poder pelo povo, o da participação popular, não foi até hoje implementado. Pelo que se vê diariamente, não há relação direta entre os programas e práticas governamentais e a expressão da vontade popular que os legitima. (DIAS, 1998)

A democracia pode ocorrer de diversas formas: democracia direta, democracia indireta ou representativa e democracia mista ou participativa ou plebiscitária.

A democracia direta ocorre quando o próprio povo decide questões de interesse da comunidade; Refere-se ao sistema onde os cidadãos decidem diretamente cada assunto por votação.

A democracia direta tornou-se cada vez mais difícil, quando o número de cidadãos cresce. Historicamente, as democracias mais diretas incluem o encontro municipal de Nova Inglaterra (dentro dos Estados Unidos), e o antigo sistema político de Atenas. Nenhum destes se enquadraria bem para uma grande população (embora a população de Atenas fosse grande, a maioria da população não era composta de pessoas consideradas como cidadãos, que, portanto, não tinha direitos políticos; não os tinham mulheres, escravos e crianças).

Os cidadãos atenienses eram homens, ou seja, as mulheres não tinham o direito de participar. Além disso, os jovens também não tinham voz ativa, assim como os escravos – que compunham grande parcela da população. Dessa forma, eram poucos os sujeitos que podiam discutir o futuro da vida pública. Ainda assim, a experiência é louvável, pois esse é o primeiro sistema que se tem notícia em que existia uma possibilidade de debate. As decisões tomadas em praça pública não demandavam representantes. Isso significa que o cidadão ateniense não escolhia um deputado, um senador ou um vereador para lhe representar. As decisões eram tomadas por cada um dos cidadãos. Esse modelo de democracia ficou conhecido como democracia direta, que representa uma forma de escolher/administrar sem intermediários. Atualmente, a impossibilidade de implementação de um sistema como esse é explicada, principalmente, por três razões: o enorme contingente de cidadãos existente em um país, a extensão dos territórios nacionais e o tempo que seria gasto para se decidir algo (DANTAS, 2004, p. 10-11).

É questionável se já houve algum dia uma democracia puramente direta de qualquer tamanho considerável. Na prática, sociedades de qualquer complexidade sempre precisam de uma especialização de tarefas, inclusive das administrativas; e portanto uma democracia direta precisa de oficiais eleitos.

A democracia representativa ocorre quando o povo elege seus representantes nas funções estatais, para que em seu nome e em mandatos de tempo predeterminado atuem nos seus interesses. Para Giddens (2005), a democracia representativa pode ser entendida como uma forma de sistema político

onde as decisões governamentais são tomadas por pessoas eleitas para esta finalidade.

Para Dantas (2004) a democracia representativa não é uma resposta histórica às impossibilidades geradas pela democracia direta pois, a trajetória do conceito de democracia não é linear. No século XV, na Suécia, foi criado um parlamento que dava a representantes do povo, da burguesia, do clero e da nobreza voz num parlamento. Já no século XVII, a Europa experimentou uma série de experiências de separação dos poderes. Ocupando lugar nos parlamentos estavam cidadãos eleitos para representar determinadas parcelas da sociedade, na maioria das vezes as partes que tinham dinheiro ou propriedades. É dessa escolha que nasce a idéia de democracia representativa, ou seja, o sujeito (eleitor) escolhe um representante para ser sua voz no poder. O cidadão que tinha algo a perder, sob o ponto de vista econômico, tinha direito à escolha de representantes, o restante era desprezado.

Iniciamos o século XX com o entendimento de que não bastava mais pensarmos em representação de determinadas classes no poder. Passava a vigorar o sentimento de que todos os cidadãos podiam contribuir para a construção do poder. Nasce a idéia do sufrágio universal (participação de todos). A mulher passa a fazer parte da política, assim como os cidadãos das classes mais pobres (DANTAS, 2004).

A partir da Nova República que teve início no ano de 1985, com a eleição indireta para a função de Presidente da República e com a realização de eleições diretas para este cargo em 1989, o Brasil é considerado uma referência positiva de democracia representativa entre as nações em desenvolvimento.

Com o passar dos anos, o sistema representativo já não responde aos anseios da sociedade, e ao mesmo tempo, a democracia direta torna-se inviável. Como resultado, começa a se fortalecer o conceito de democracia participativa, com características semidiretas, não desconsiderando os representantes ao mesmo tempo que aproxima a sociedade da arena decisória, cabendo ao Estado criar mecanismos que viabilizem o estreitamento dessas relações (DANTAS, 2004).

A democracia participativa é a forma que mais fascina os movimentos sociais, nela reserva-se ao povo o direito de decidir questões que repute mais importantes, deixando outras questões para a decisão pelos representantes por ele escolhidos. A Constituição Federal prevê a participação da sociedade através de plebiscitos, referendos e iniciativa popular (SLAIBI FILHO, 1995).

O Brasil é uma democracia semidireta, na qual o povo exerce pelos seus representantes ou diretamente, nos termos previstos na Constituição Federal que prevê alguns instrumentos para aproximar o cidadão das decisões políticas, seja através de democracia representativa (sufrágio universal), seja pelo caminho da democracia participativa (plebiscito, referendo, iniciativa popular).

A Democracia semidireta, conforme Bobbio (1987), é uma forma de democracia que possibilita um sistema mais bem-sucedido de democracia frente as democracias representativa e direta, ao permitir um equilíbrio operacional entre a representação política e a soberania popular direta.

A prática desta ação segundo Bonavides (2003, p. 275), limita a “alienação política da vontade popular”, onde a soberania está com o povo e o governo, mediante o qual essa soberania se comunica ou exerce, pertence ao elemento popular nas matérias mais importantes da vida pública.

O fortalecimento da democracia, por meio de processos participativos, é um instrumento que serve de base para a política urbana brasileira na construção de cidades sustentáveis. Os municípios têm se mostrado protagonistas na construção de mecanismos de participação, tanto pela iniciativa política local (orçamento participativo), quanto pela influência normativa Federal (Agenda 21 e planos diretores). Essas iniciativas acabam determinando o surgimento de uma nova esfera pública na qual as experiências adquiridas patrocinam novas formas de pensar e agir da população com vistas a uma melhor qualidade de vida das cidades (MIRANDA, 2011).

Orçamento Participativo (OP) é o mais referenciado de todos estes instrumentos em face do sucesso obtido após a sua adoção pela Prefeitura de Porto Alegre, capital do Rio Grande do Sul. Suas principais características residem na realização de audiências públicas nas várias regiões administrativas da cidade, onde

deliberadas as demandas prioritárias de atuação da prefeitura e eleitos os delegados que irão acompanhar a implementação do orçamento municipal. A implantação do OP permitiu uma maior transparência na atuação da administração pública com relação à aplicação do orçamento. Este assunto será melhor explorado no próximo capítulo.

5 ORÇAMENTO PÚBLICO E ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Define-se por administração pública o conjunto de iniciativas utilizadas para dirigir, gerir e governar, executando e prestando os serviços públicos para satisfazer as necessidades essenciais da coletividade cabendo a ela consolidar a utilização de todos os serviços públicos ou de utilidade pública.

“Conceitua-se Administração Pública como, segundo conceitos advindos do Direito Administrativo, todo o aparelhamento preordenado à realização de seus serviços que visa à satisfação das necessidades coletivas” (ANDRADE, 2002, p.35).

O campo de atuação da administração pública abrange a administração direta e indireta, conforme a execução dos serviços. A administração direta é formada pelos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios, no âmbito federal, e do Gabinete do Governador e Secretarias do Estado, no âmbito estadual, e, na administração municipal que deve seguir estrutura semelhante (KOHAMA, 2003).

A administração pública utiliza-se do orçamento público para a materialização do planejamento do Estado, quer na manutenção de sua atividade (ações de rotina), quer na execução de seus projetos (ações de início, meio e fim). Configura o instrumento do Poder Público para contabilizar a previsão de receitas e fixação de despesas. O orçamento público expressa as políticas públicas desenvolvidas pela entidade pública, os interesses que nele predominam e os setores beneficiados (ANDRADE, 2002).

Para Pimenta (1999, p.6),

Orçamento é uma previsão de recursos e de gastos para um determinado período. Assim com uma família prevê os gastos conforme os seus recursos, o Estado precisa apresentar um planejamento do que vai fazer, de quanto vai gastar e de onde vai tirar o dinheiro necessário para fazer o que planeja. Nas famílias, este orçamento é feito, em geral, mensalmente. No estado, pela necessidade de planos mais longos e pela dimensão dos recursos envolvidos, o orçamento é feito anualmente.

5.1 Orçamento Público

O orçamento público pode ser caracterizado e conceitualizado como um ato preventivo e autorizativo das despesas que o Estado deve efetuar em um exercício, sendo um instrumento da moderna administração pública. O estudo do orçamento pode ser considerado do ponto de vista objetivo ou subjetivo. No aspecto objetivo, designa o ramo das ciências das finanças que estuda a Lei do Orçamento e o conjunto de normas que se refere a sua preparação, sanção legislativa, execução e controle, ou seja, considera a fase jurídica de todas as etapas do orçamento. No aspecto subjetivo constitui-se a faculdade adquirida pelo povo de aprovar, por intermédio dos seus representantes legitimamente eleitos, os gastos para um período pré-determinado (SILVA, Lino. 2004).

Desse modo, o orçamento está relacionado ao desenvolvimento dos princípios democráticos, à idéia da soberania popular e, conseqüentemente, ao triunfo dos sistemas representativos do governo, em contraposição aos Estados da antiguidade, onde o monarca considerava o tesouro público seu patrimônio e a soberania do príncipe tinha fundamento divino. Nessa época, o povo não participava da fixação dos impostos e dos gastos públicos, pois o monarca impunha os tributos que desejava segundo seu poder discricionário (SILVA, Lino. 2004).

Sanches (1997) define Orçamento como um instrumento de caráter múltiplo, sendo político pela realização da política pública, econômico, em virtude dos recursos versus necessidades, programático pois está vinculado ao planejamento, gerencial por auxiliar na administração e controle e financeiro pelos recursos a ele vinculados.

Três instrumentos são necessários para a integração dos processos de planejamento e orçamento: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Orçamento Anual.

5.1.1 Plano Plurianual (PPA)

O Plano Plurianual tem a duração de um mandato do Chefe do Executivo a ser contado a partir do exercício financeiro seguinte ao da sua posse. É destinado às ações de médio prazo e tem a função de estabelecer diretrizes, objetivos e metas da

administração para as despesas de capital e outras delas decorrentes, abrangendo um período de quatro anos.

5.1.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

A Lei de Diretrizes Orçamentárias tem função básica de orientar a elaboração dos orçamentos anuais, estabelecendo as prioridades e metas da administração para o exercício financeiro subsequente.

A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual e disporá sobre as alterações na legislação tributária (KOHAMA, 2003, p. 59)

5.1.3 Orçamento Anual

O Orçamento Anual tem a função de discriminar os gastos de um exercício financeiro. É um importante instrumento de gerenciamento orçamentário e financeiro da Administração Pública, tendo como principal finalidade administrar o equilíbrio entre receitas e despesas públicas.

O Orçamento anual vem materializar o conjunto de ações e objetivos anteriormente planejados, com objetivo de servir melhor a coletividade.

Para viabilizar a concretização das situações planejadas no plano plurianual e, obviamente, transformá-las em realidade, obedecida a lei de diretrizes orçamentárias, elabora-se o Orçamento Anual, onde são programadas as ações a serem executadas, visando alcançar os objetivos determinados (KOHAMA, 2003, p. 60).

Dessa forma, o Orçamento Anual vem concretizar os objetivos planejados na LDO, através de ações a serem executadas, com a intenção de melhor investir os recursos públicos.

5.2 Orçamento Participativo

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) regulamentou a elaboração do Orçamento, criando um ciclo que compreende o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), já vistos anteriormente. Esses instrumentos devem estar vinculados ao planejamento de ações. Sua importância reside principalmente na previsão dos atos de governo, trazendo visibilidade para esses atos em conjunto e evitando os casuísmos, os

improvisos, as descontinuidades administrativas de cunho oportunista (SALLES, 2010).

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101 de 4 de maio de 2000) (BRASIL, 1988), foi criada para estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, pressupondo a ação planejada e transparente, prevenindo riscos e corrigindo desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, através de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que diz respeito a renúncia da receita e geração de despesa com pessoal.

A Lei de Responsabilidade Fiscal vem ao encontro do desejo da sociedade brasileira de uma administração transparente, voltada para atender as necessidades dos cidadãos com eficiência, resultando em um desempenho de alta qualidade na gestão.

Segundo Figueiredo (2001, P.23),

Além de estabelecer regras, a Lei de Responsabilidade Fiscal faz inovações ao promover o controle sobre o gasto público através do mecanismo de transparência, uma prática tipicamente de mercado que dota os agentes econômicos de informações confiáveis para a tomada de decisões.

Trata-se, então, de uma proposta que visa estabelecer um novo padrão fiscal no País, principalmente do ponto de vista comportamental, mudando determinados conceitos, como o despreparo dos governantes, acomodação e aprovação implícita da população. A partir daí, a Lei de Responsabilidade Fiscal enseja a responsabilização pelos gastos efetuados e busca conscientizar governos, políticos e sociedade da importância desse tipo de mudança de padrão fiscal, exigindo do agente público maior empenho na gestão orçamentária, financeira e patrimonial (MARTINS; NASCIMENTO, 2001).

A transparência da Administração Pública será garantida pela participação da sociedade e pela divulgação que deve ser dada a todas as ações relacionadas à arrecadação de receitas e à realização de despesas. Com esse propósito, a LRF cria alguns mecanismos:

- a participação popular na discussão e na elaboração dos planos e dos orçamentos já referidos (artigo 48, parágrafo único);
- a disponibilidade das contas dos administradores, durante todo o exercício, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade; e

- a emissão de relatórios periódicos de gestão fiscal e de execução orçamentária, igualmente de acesso público e ampla divulgação (SALLES, 2010, p. 87).

Tanto o planejamento quanto o orçamento são orientações que convergem para a necessidade da participação popular e da democracia. Quando a população é chamada a opinar por meio o orçamento participativo, introduz-se uma nova variável, a variável povo, que sempre esteve ausente em toda forma de planejamento. Com a introdução dos orçamentos participativos, a população encontrou uma possibilidade de sua voz ser ouvida e que sua idéia de destinação de recursos e atendimento de suas necessidades pudesse ser atendida (MARQUES 2005, apud AZEVEDO; FERNANDES, 2005).

É fácil falar mas não é fácil fazer, porque, ao incentivar a participação popular e a existência de uma outra sociedade, mais igualitária, mais justa, estar-se-á provocando o surgimento de uma sociedade mais consciente, mais atuante, que conhece tanto os seus deveres quanto os seus direitos, e que, portanto, terá um outro nível de exigência com os seus dirigentes. É como se alguém estivesse criando cobras para depois picá-lo, isto é, para se cobrarem dos administradores públicos os direitos assegurados por lei e que via de regra não são atendidos. Um administrador público que tenha implantado o Orçamento Participativo terá, com certeza, um nível de demandas maior e não terá muita facilidade de manipular, iludir, e ter a população como massa de manobra. A cidade terá muitos cidadãos interlocutores, que vão cobrar sua participação em outros processos de decisão mais sofisticados e uma prestação de contas mais detalhada, vão reivindicar mais, criticar mais, exigir mais [...] (ANANIAS 2005, apud AZEVEDO; FERNANDES, 2005, p.34).

O fato acima descrito por Ananias nada mais é do que a construção da cidadania, onde o sujeito é efetivamente parte do processo. Além disso, no processo democrático, as pessoas só se sentem participantes da decisão se estão conscientes de sua atividade. A consciência é imprescindível. Participando sem consciência, o indivíduo não poderá sentir que é responsável pela atividade. Para Slaibi Filho, a democracia exige três momentos diversos: a consciência do que está sendo decidido e executado, participação na decisão e execução e responsabilidade pela decisão ou fim visado por ela.

O Modelo democrático participativo pode ser visto como um aperfeiçoamento do modelo democrático a medida que os debates ocasionados nos variados espaços para participação popular, resultam num aprimoramento dos processos de decisão públicos ao mesmo tempo em que favorecem o fortalecimento das bases para legitimação das ações do Estado.

Gugliano (2004, apud BERAS 2008) lista os quatro elementos a seguir que caracterizam a formação das democracias participativas:

- a) Existência de uma pré-disposição dos governantes para compartilhar com a sociedade civil os espaços de poder que correspondem à esfera do Estado;
- b) Criação de espaços de comunicação que articulem representantes da esfera estatal e da sociedade civil com o fim de estabelecer um canal de mediação entre os diferentes atores sociais;
- c) Constituição de uma agenda pública de discussões envolvendo a cidadania enquanto um todo ou seus representantes eleitos;
- d) Encaminhamento de deliberações previamente negociadas entre o Estado e sociedade civil pelas estruturas estatais ou por mecanismos de co-gestão públicos.

A implantação do Orçamento Participativo tem importante função ao dividir com a população a responsabilidade de decidir onde serão aplicados os recursos públicos. Essa divisão de poder entre governantes e governados reforça a prática da participação cidadã, além de despertar interesse dos cidadãos pelas questões públicas e a motivação para a disputa das discussões políticas necessárias ao resgate da credibilidade do setor público no Brasil.

O Orçamento Participativo se constitui em um antídoto contra a corrupção e o desperdício do dinheiro público. Com sua implantação, as obras faraônicas, inacabadas, obras para atender a interesses partidários, clientelismos, mesquinhos, obras para pagar dívidas de campanha tendem ao desaparecimento. São realizadas as obras necessárias que melhor atendem aos interesses da coletividade. O Orçamento Participativo pode ser considerado também um antídoto contra a burocracia no sentido pejorativo da palavra. Significa portanto a criação e ampliação dos espaços democráticos, do controle social sobre o Estado (ANANIAS, 2005 apud AZEVEDO, 2005, p.34) .

Outra importante contribuição do OP ao processo democrático é a difusão da idéia de controle social do Estado pela sociedade, no qual são definidos critérios para um regramento dos limites da ação governamental que passam a ser acompanhados e fiscalizados pela população. O conceito de controle social é mencionado por Bobbio:

Por controle social se entende o conjunto de meios de intervenção, quer positivos ou negativos, acionados por cada sociedade ou grupo social a fim de induzir os próprios membros a se conformarem as normas que a caracterizam, de impedir e desestimular os comportamentos contrários as

mencionadas normas, de restabelecer condições de conformação, também em relação a uma mudança do sistema normativo (BOBBIO, 2000, p.283).

Sendo, o OP uma inovação institucional da democracia participativa direta e deliberativa que encontra três tipos principais de justificação para a participação no interior da teoria democrática, dentre os quais, o partilhamento de deliberações; a capacidade de facilitar o processo de negociação entre interesses divergentes e as novas formas de controle democrático que ele é capaz de introduzir, quando for elaborado com a participação da comunidade.

5.3 Orçamento Participativo, Resgate Histórico

O estudo do OP remete à realização de um aprofundamento do estudo sobre a sua própria história e ainda, se faz necessário, conhecer um pouco das suas experiências em curso no Brasil e no exterior.

As principais experiências de participação popular em administrações municipais aconteceram no Brasil a partir da década de 70. Em 1978 algumas cidades como Lajes, SC, e Boa Esperança, ES, criaram uma relação entre prefeitura e população que apresentava indícios de orçamento participativo; porém não era chamado desta forma. Isto estimulou muitas outras cidades a criar organizações como associações de moradores, entre outras organizações comunitárias. (SANCHEZ, 1997).

[...] o OP nasceu da relação dos movimentos populares com governos e da vontade política do gestor público em partilhar o poder com cidadãos, cujo principal objetivo é encorajar uma dinâmica e estabelecer um mecanismo sustentado de gestão conjunta dos recursos públicos, através de decisões partilhadas sobre a distribuição de fundos orçamentários e de responsabilização administrativa no que diz respeito à efetiva implementação dessas decisões (OLIVEIRA, 2001 *apud* OLIVEIRA, 2010, p. 19).

O OP no município de Porto Alegre (RS) foi escolhido em 1996 como uma das melhores práticas de governo, por ocasião da II Conferência das Nações Unidas para Assentamentos Humanos – Habitat II (Istambul), passando a ser conhecida internacionalmente e servido de parâmetro até para países da Europa (SILVA, Laurinete. 2004).

Atualmente muitos municípios no Brasil adotam o OP, pelo qual a população elege suas obras prioritárias, auxiliando na elaboração do orçamento e na fiscalização de seu cumprimento pelo poder executivo. Assim, todo cidadão tem direito de participar do processo, sugerindo obras e serviços públicos os quais desejaria que fossem realizados.

5.4 Crítica ao Orçamento Participativo

Embora a prática do OP possibilite a democracia mais aberta à participação mais ativa de segmentos da sociedade, estimule a troca de visões individualistas por uma visão da coletividade, produzindo resultados positivos como o reconhecimento da ONU, nada impede que sejam elaboradas críticas a esse sistema.

Para Celina Souza (2001) a sociedade civil ainda está em processo de formação, esta cultura de participar, opinar e cobrar resultados dos governantes ainda é muito recente. Além das limitações de recursos para o OP acabam por reduzir a abrangência dos programas, desmotivando a participação daquela camada da sociedade cujas demandas não foram atendidas. Somado a isso os prazos para execução dos programas podem frustrar as expectativas dos participantes, bem como a fragmentação dos recursos investidos em demandas de curto prazo podem prejudicar o planejamento urbano de longo prazo.

Ferreira (2003) destaca que devido ao nível cultural em nível de participação e cidadania atual da sociedade, a tendência é que cada grupo de organize de forma a tentar eleger o maior número de demandas possível para sua região perdendo a visão da cidade como um todo.

A pesar disso, os canais de participação cumprem um papel de estimular o povo a defender seus direitos, desenvolvem a prática de como o indivíduo pode de fato exercer a sua condição de cidadão, por isso, é preciso estimular o cidadão a participar mais da vida comunitária. Mas, para mudar a cultura individualista, torna-se necessária a criação de mecanismos como fóruns de participação popular voltados a cultura coletiva.

No próximo capítulo será abordada a metodologia aplicada para a realização desta pesquisa.

6 MÉTODO

Para a realização desta pesquisa foi utilizada a técnica de pesquisa bibliográfica que, conforme Lakatos e Marconi (2002), possui a finalidade de colocar o pesquisador em contato com tudo o que foi escrito, dito ou filmado sobre o assunto. As fontes de pesquisa bibliográficas que foram utilizadas no transcorrer do trabalho são basicamente publicações e outros trabalhos a respeito do tema.

Segundo Lakatos e Marconi (2002), a coleta de Documentação Indireta é definida como a fase da pesquisa realizada, com o propósito de recolher informações prévias sobre o campo de interesse em questão; esta técnica de pesquisa possui a característica de servir como uma fonte de coleta de dados restrita a documentos, escritos ou não, constituindo o que se denomina de fontes primárias.

A fonte da documentação indireta utilizada no desenvolvimento do trabalho tem origem nos arquivos públicos municipais existentes na cidade de Novo Hamburgo e também nos arquivos estaduais e federais, compreendo um conjunto de leis e decretos, entre outros documentos.

A pesquisa apresenta caráter descritivo por ter a finalidade de observar, registrar e analisar o processo do OP, sem que ocorra a interferência do investigador. Conforme Triviños (2006) o estudo descritivo nos remete a descrição de determinada realidade com certeza e precisão.

Para complementar a pesquisa foram utilizados dados primários, coletados através da aplicação de um roteiro de entrevista. O tipo de entrevista utilizada foi a entrevista semi-estruturada. Segundo Triviños (2006) este tipo de entrevista oferece liberdade de resposta necessária para enriquecer a investigação.

O roteiro de entrevista, disponível em sua integralidade no apêndice A, foi aplicado a um elemento representante do governo que participa de modo ativo do processo de construção e desenvolvimento da experiência de participação popular através do orçamento participativo em Novo Hamburgo.

Salienta-se que tal entrevistado tem amplo conhecimento do assunto pesquisado pois participa do processo de implementação e execução do OP em Novo Hamburgo desde o seu início, além de experiência com o assunto em outras cidades.

De 1999 a 2004, foi secretário-adjunto e coordenador geral da Secretaria da Fazenda, coordenador de Orçamento e coordenador adjunto do Gabinete de Planejamento da Prefeitura de Porto Alegre. Neste período, foi o responsável pela elaboração e execução orçamentária de todos os órgãos da administração direta ou indireta, com ênfase no Orçamento Participativo. Atualmente é titular da Secretaria Geral de Governo e Relações Comunitárias do município de Novo Hamburgo, coordena o planejamento e a execução integrada das políticas, programas e ações da Administração. Cabe a esta secretaria, gerenciar a estratégia e a metodologia desses projetos e o processo de descentralização administrativa, mediante a implementação do Orçamento Participativo, para garantir a efetiva participação da população na definição de prioridades e na destinação e no controle dos recursos públicos.

O Roteiro de Entrevista foi aplicado a apenas uma pessoa considerada chave no desenvolvimento do OP na cidade, por esta pesquisa considerar apenas a visão da administração perante este processo. O roteiro foi elaborado com o objetivo de extrair informações úteis do entrevistado tanto sobre as dificuldades enfrentadas e o que aprenderam até o momento com esta experiência e quais as expectativas para os próximos anos com relação ao Orçamento Participativo.

A entrevista ocorreu de forma transcrita e optou-se por realizar uma análise qualitativa dos resultados obtidos na entrevista realizada, possibilitando uma compreensão detalhada das características relacionadas ao problema pesquisado.

7 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Este capítulo dedica-se à apresentação dos resultados alcançados pelo presente estudo. Serão abordados os processos que envolvem o Orçamento Participativo de Novo Hamburgo (OPNH) assim como seu histórico. Posteriormente são apresentados os resultados da entrevista, no que tange as dificuldades para implementação do OP e a participação da comunidade neste processo.

7.1 Origem e Processos que Envolvem o OPNH

Conforme descrito anteriormente, a utilização do Orçamento Participativo em Novo Hamburgo tem origem recente. A primeira etapa ocorreu no mês de dezembro de 2009, onde ao todo foram realizadas dez assembleias nas regiões delimitadas para a participação popular. O processo efetivo teve início no dia 12 de julho de 2010 com a realização de reuniões preparatórias. Foram 24 encontros realizados em diversos locais da cidade, buscando explicar para as comunidades como funciona a escolha das demandas locais e municipais durante as assembleias. Em 31 de julho, Lomba Grande foi o bairro escolhido para abrigar a primeira assembleia.

O Orçamento Participativo de Novo Hamburgo (OPNH) é regido pelos princípios de participação universal, discussão de todo o orçamento com a comunidade, auto-regulamentação do processo e prestação de contas à população.

Os processos que envolvem o OPNH não se diferenciam de maneira substancial dos modelos tradicionais de OP implantados em outras localidades do Brasil. Para melhor organização do processo, a cidade foi dividida em 12 regiões geopolíticas, conforme o quadro a seguir:

Tabela 1 – Mapa do OP 2011/2012

Regiões	Sub Regiões
1 Canudos Leste	01. 1 Eucaliptos
	01. 2 Iguaçu, Aeroclube, Alcântara
	01. 3 Getúlio Vargas, Kipling
	01. 4 Santo Antonio, Esmeralda
2 Canudos Oeste	02. 1 Mundo Novo, Visital, Kunz, Potiguara
	02. 2 Canudos Tradicional
3 Rondonia / Leopoldo Petry / Vila das Flores	03. 1 Leopoldo Petry, Vila Das Flores
	03. 2 Rondônia
4 Santo Afonso	04. 1 Santo Afonso Tradicional
	04. 2 Palmeira, Medianeira
	04. 3 Vila Kroeff
	04. 4 Vila Marte, Vila Odete
5 Ideal / Liberdade / Industrial / Pátria Nova / Ouro Branco	05. 1 Liberdade
	05. 2 Industrial
	05. 3 Ideal
	05. 4 Pátria Nova, Ouro Branco
6 Boa Saúde / Rincão / Petrópolis / Primavera	06. 1 Boa Saúde
	06. 2 Rincão, Petrópolis
	06. 3 Primavera
7 Kephas / Redentora / Diehl	07. 1 Kephas
	07. 2 Redentora / Diehl
8 Guarani / Operário / Vila Nova / Alpes Do Vale	08. 1 Guarani , Alpes Do Vale
	08. 2 Operário / Rincão Leste
	08. 3 Vila Nova
9 Centro / Boa Vista / Rio Branco / Vila Rosa / Hamburgo Velho / J Ardim Mauá	09. 1 Centro, Boa Vista, Rio Branco, Vila Rosa
	09. 2 Hamburgo Velho, Jardim Mauá
10 Lomba Grande	010. 1 Lomba Grande, Quilombo, Morro dos Bois
	010. 2 São Jacó, Santa Maria, São João do Deserto, Taimbé
	010. 3 Integração
1 1 Roselândia	011. 1 Roselândia
1 2 São José / São Jorge	012. 1 São José
	012. 2 São Jorge

Fonte: Regimento Interno Orçamento Participativo de Novo Hamburgo Ciclo 2011/2012, p.2

O OPNH é dividido em seis instâncias de participação:

Reuniões Preparatórias Micro-regionais: realizadas anualmente, antes de iniciar o processo das assembléias regionais, uma em cada micro-região da cidade para divulgar o Orçamento Participativo, mobilizar a cidadania e informar sobre as regras do processo;

Assembleias Regionais: realizadas uma em cada região geopolítica do OP e abertas a toda comunidade, são as instâncias iniciais do processo de discussão e votação, pelo voto direto, das demandas de obras e serviços, dos temas prioritários da região e dos delegados regionais, que tomarão posse na Assembleia Municipal.

Fóruns Regionais de Delegados: são tantos quantas as Regiões do OP e são compostos pelos delegados eleitos na Assembleia da respectiva região para um mandato de um ano, podendo ser reeleitos. Os delegados são eleitos, na proporção de um para cada dez participantes credenciados em cada Assembleia Regional e mais um para cada fração de 10. Esses delegados podem ser eleitos por três vezes consecutivas, tanto como titulares quanto como suplentes, podendo retornar após cumprido um ano de afastamento. Os delegados possuem as seguintes atribuições:

- a) Eleger, em suas respectivas regiões, dois conselheiros titulares e dois suplentes do Conselho do Orçamento Participativo, que tomarão posse na Assembleia Municipal;
- b) Eleger, para cada região, uma Comissão de Obras e Serviços, integrada por delegados eleitos de sua respectiva região;
- c) Discutir e deliberar sobre os assuntos orçamentários regionais e outros assuntos correlatos, de interesse da comunidade;
- d) Acompanhar e fiscalizar o Plano de Investimentos e Serviços, desde sua elaboração até a conclusão das obras na sua região;
- e) Acompanhar as votações referentes às matérias orçamentárias na Câmara de Vereadores;
- f) Zelar pela manutenção do Orçamento Participativo no Município de Novo Hamburgo.

Comissões de Obras e Serviços: são formadas por delegados regionais na proporção de um integrante para cada dez delegados e com o número mínimo de cinco integrantes titulares e igual número de suplentes.

O Conselho do Orçamento Participativo (COP): é constituído por dois conselheiros titulares e dois suplentes por região do OP, eleitos nos Fóruns Regionais de Delegados, e, como representantes do Governo Municipal, o Secretário Geral de Governo e o Secretário de Planeamento, Administração e Gestão ou substitutos indicados pelos mesmos. O Conselho do Orçamento Participativo se reunirá para discutir, analisar e propor sobre o PPA¹, LDO² e LOA³ e Plano de Investimentos, sendo necessária a aprovação final pela Assembleia Municipal dos Delegados Regionais.

Assembleias Municipais de Delegados do OP: é constituída pelo conjunto dos delegados eleitos nas Assembleias Regionais e se reúne para a posse formal dos próprios delegados e dos Conselheiros por eles eleitos, em cerimônia presidida pela Secretaria Geral de Governo e de Relações Comunitárias e para a entrega formal, ao Prefeito Municipal, das prioridades eleitas nas Assembleias Regionais, para decisão final sobre o PPA, a LDO, a LOA e o Plano de Investimentos, após discutidos e formatados pelo COP e para decisão final sobre o Regimento do Orçamento Participativo, após discutido e formatado pelo COP.

Os participantes das Assembléias votam separadamente em Demandas Regionais, caracterizadas como obras e serviços com local definido onde serão executadas ou prestadas, e em Demandas Gerais, caracterizadas como obras, serviços ou programas de governo que atendam ao conjunto da população dos municípios.

As demandas são vinculadas aos temas Cultura, Desenvolvimento Económico Sustentável e Geração de Renda, Desenvolvimento Social, Educação, Esportes e Lazer, Habitação, Mobilidade Urbana, Saneamento e Meio Ambiente, Saúde e Segurança Pública, que recebem pontuação de acordo com a votação das demandas a eles relacionadas.

Ao votar num Programa de Governo o participante da Assembléia estará votando automaticamente também no Tema ao qual o Programa está vinculado e

¹ Plano Plurianual

² Lei de Diretrizes Orçamentárias

³ Lei Orçamentária Anual

cada participante das Assembléias Gerais poderá votar em três Programas de Governo, vinculados a três Temas diferentes, indicando seu nível de prioridade.

De acordo com o nível de prioridade em que forem colocados, os votos nos Temas serão multiplicados por um indexador, assim, a prioridade 1 é multiplicada por 3 pontos, a prioridade 2 por 2 pontos e a prioridade 3 por 1 ponto.

Os recursos orçamentários do Município serão distribuídos na hierarquia das pontuações obtidas pelos Temas no conjunto das Assembléias, respeitados os dispositivos constitucionais que reservam percentuais da Receita Corrente Líquida para Educação e Saúde, bem como as necessidades de manutenção e custeio da estrutura pública.

Os Temas prioritários de cada região serão aqueles que obtiverem a maior pontuação nas suas respectivas Assembléias e as obras e serviços prioritários de cada região serão aqueles que forem mais votados nos Temas com maior pontuação.

Na elaboração do Orçamento Municipal, a destinação de recursos às diferentes regiões também irá considerar a população de cada região; e carências de ordem social, de infra-estrutura e/ou serviços em cada região e as necessidades de investimentos na sustentabilidade econômica e ambiental do Município, assim como, as prioridades de cada região serão ainda analisadas de acordo com critérios de viabilidade técnica, legal e financeira pelas secretarias municipais, as quais poderão fazer as adequações cabíveis e submetê-las ao COP para deliberação final.

Todo cidadão maior de 16 anos, morador da região onde se realiza a Assembléia, apresentando documento de identidade, poderá credenciar-se a participar das Assembleias Regionais, cujos dados são registrados em lista de presenças.

As demandas locais são inscritas nas Assembleias Regionais e devem indicar com precisão o local onde devem ser concretizadas. No momento de sua inscrição, cada demanda local recebe um número específico, é relacionada a um tema e é assinada pela pessoa que a apresentou.

As demandas gerais podem ser inscritas, junto à Secretaria Geral de Governo e Relações com a Comunidade, em formulários específicos, por pessoas individuais, entidades da sociedade civil, Conselhos Municipais e pelo próprio governo, até 21 dias antes da primeira Assembleia Regional.

O OPNH tem um Regimento que orienta os procedimentos do ciclo anual do Orçamento Participativo e só pode ser alterado em Assembleia Municipal dos Delegados do OP, uma vez ao ano, especialmente chamada para este fim, após processo de discussão nos Fóruns Regionais de Delegados e Conselho do OP.

A previsão dos gastos por demanda para que seja feita a alocação de recursos no orçamento municipal é feita da seguinte maneira: primeiro é definida receita municipal, depois são definidos os gastos para custeio como dívidas e pessoal. A partir daí se define o valor para novos investimentos que são distribuídos conforme a prioridade da cidade. Os principais temas eleitos recebem um valor que é distribuído de acordo com os critérios de demanda, população e carência. Dessa maneira se chega ao valor por região para aqueles temas. Analisando as prioridades e os critérios técnicos baseado na estimativa destes investimentos, que são feitas pelas secretarias responsáveis. Após este processo, uma proposta de matriz orçamentária é encaminhada ao COP (Conselho do Orçamento Participativo) para apreciação e deliberação.

As demandas não realizadas dentro do exercício a que se referem tem seus recursos reservados a partir do empenho das obras no fim do exercício ou através de uma reserva para esses casos no próximo orçamento. Além disso, não existe tecnicamente um prazo para a execução das demandas. O que existe é a necessidade de atender um compromisso político assumido no Plano de Investimentos que é publicado pela Prefeitura Municipal num caderno todo ano.

7.2 Dificuldades Encontradas na Execução do OPNH

Questionado sobre as principais dificuldades encontradas na execução do OP de Novo Hamburgo o entrevistado respondeu que *a principal dificuldade está no fato de que não apenas o OP significa um aprendizado para a Sociedade que tem que aprender como funciona o processo e quais as regras para participar e decidir os seus destinos. Esse processo também é vivido no interior do Governo que tenha*

essa proposta, uma vez que os agentes políticos têm um novo jeito de lidar com a decisão do investimento e com a destinação dos gastos públicos. Isso muda de forma radical a cultura política e isso é um processo muito importante.

No parágrafo acima, pode-se perceber que a implantação do orçamento participativo é um processo vivido tanto pela comunidade como internamente no governo. É uma fase de amadurecimento político onde a sociedade aprende a participar e decidir seus destinos.

Questionado sobre a existência de resistência dos funcionários de carreira do município de Novo Hamburgo, responsáveis pela organização do orçamento, o entrevistado respondeu não ser o caso, embora conheça relatos de outras experiências onde isso ocorreu. Ele acredita que em Novo Hamburgo, isso se deve à consolidação da ideia do OP como prática reconhecida inclusive internacionalmente. E complementa dizendo que tiveram *a grata surpresa de inúmeros servidores que se engajaram de forma voluntária a esse processo.*

O relato acima, somado ao fato de não existir resistência dos demais funcionários à implantação do OP, demonstra a vontade política e o engajamento dos funcionários à política desenvolvida no município além do desejo de fazer o melhor pela cidade.

Quando questionado sobre a execução das demandas de 2011, o entrevistado respondeu que *nesse aspecto tivemos muitos problemas pois o município havia captado muitos recursos federais para a execução de Obras, e esses tinham prazos estabelecidos pelas normas federais para serem executados. Em novo Hamburgo esses projetos significaram mais de R\$ 500 milhões, assim em 2011 que foi o primeiro Orçamento do OP tivemos que dar prioridade às Obras que tivessem recursos captados sob pena de perder os investimentos, já que as equipes de projetos estavam sobrecarregadas. Assim ainda existem alguns projetos que não estão prontos para licitar porque só puderam ser executado após esse gargalo. De qualquer forma, foram reservados recursos para esses investimentos em 2012.*

Através deste relato, verifica-se que o ano de 2011 foi um ano de adequação ao processo do OP, pois havia outros projetos a ser executados com prazos reduzidos, arriscando o município perder grandes investimentos, o que fez com que

atrasasse a execução das demandas. Porém para 2012 já não há essa carga de projetos e a Prefeitura Municipal de Novo Hamburgo já está realizando levantamentos topográficos e outros estudos preliminares para o OP 2012.

7.3 A Participação da Comunidade

Questionado sobre de que maneira ocorre a participação da comunidade, a resposta do entrevistado foi a seguinte: *através das reuniões preparatórias num primeiro momento, depois nas assembléias onde são cadastradas e votadas as prioridades das 12 regiões do Município, nessas assembléias regionais são eleitos delegados e também é feita uma prestação de contas do Prefeito sobre as ações dos anos anteriores. Nos fóruns de delegados de cada região elegem-se dois conselheiros titulares e dois suplentes por região e as comissões de fiscalização de obras. No COP, Conselho do Orçamento Participativo é discutida a matriz orçamentária e o andamento das ações. Ainda há a assembléia municipal que dá posse aos novos conselheiros e delegados do OP.*

E, comparando o ciclo 2010/2011 com o ciclo 2011/2012, constatou-se que houve um *incremento de participação de 22%, além de uma melhoria qualitativa da representatividade, uma vez que houve um visível aprendizado do processo.* Não houve descrédito pela não execução de demandas votadas para 2011 pois, *todo o processo se dá de forma transparente inclusive com esclarecimento dos passos para a materialização de uma demanda. O que vimos até aqui é um aumento da credibilidade por parte das pessoas que estão participados como cidadãos ativos em sua comunidade.*

As respostas acima demonstram a importância da participação do cidadão no processo do OP e que, independente das dificuldades para executar as demandas, a comunidade vem aumentando sua participação, dando credibilidade ao processo.

Porém, se observarmos o princípio fundamental do OP de Novo Hamburgo, a Participação Universal, discussão de todo o orçamento com a comunidade e a auto-regulamentação do processo onde todo o cidadão, independente de sua

organização partidária, associativa e credo religioso tem assegurada sua participação no processo, percebe-se que a administração oferece este canal aos cidadãos porém estes ainda participam de forma tímida e mínima.

Mesmo com o incremento de 22% comparando-se o ciclo 2010/2011 com o ciclo 2011/2012 o OP atingiu cerca de 2.500 votantes, este número é relativamente baixo ou seja 1,33% se compararmos com o número de habitantes com idade entre 16 e 69. Conforme Censo de 2010 (IBGE, 2010), Novo Hamburgo possui uma população de 187.539 nesta faixa etária.

Tabela 2 – Habitantes de Novo Hamburgo

Idade	População
População residente - 16 anos	3.985
População residente - 17 anos	4.032
População residente - 18 anos	3.962
População residente - 19 anos	4.007
População residente - 20 anos	4.062
População residente - 21 anos	4.096
População residente - 22 anos	4.125
População residente - 23 anos	4.048
População residente - 24 anos	4.117
População residente - 25 a 29 anos	20.616
População residente - 30 a 34 anos	18.772
População residente - 35 a 39 anos	17.249
População residente - 40 a 44 anos	18.425
População residente - 45 a 49 anos	18.590
População residente - 50 a 54 anos	15.236
População residente - 55 a 59 anos	11.853
População residente - 60 a 69 anos	15.182
População residente - 60 a 64 anos	8.787
População residente - 65 a 69 anos	6.395
Total	187.539

Fonte: IBGE

Além disso, no ciclo 2010/2011 foram aprovadas 38 demandas de investimentos somando o valor de R\$ 16.768.765,13, e no ciclo seguinte, mesmo aprovando sete investimentos a mais que o ciclo anterior, a soma dos recursos a serem investidos diminuiu em aproximadamente 60%, ou seja R\$ 6.773.000,00.

Contudo, não há um perfil específico de participação do cidadão hamburguense, nem por idade, sexo ou classe social. O que ocorre é a maior ou

menor articulação de associação de moradores ou grupos específicos com interesses comuns.

7.4 Metas

A atual gestão de Novo Hamburgo, tem como meta para o OP principalmente a consolidação do processo não só quantitativamente como qualitativamente, com objetivo de incorporar mais segmentos na participação direta da sociedade da cidade.

O entrevistado garante a importância do Orçamento Participativo desenvolvido pela Prefeitura Municipal de Novo Hamburgo para o desenvolvimento da cidade, pois se trata de uma mudança de cultura política na sociedade, *uma vez que esse processo já provou em outros lugares que é necessário provocar a cidadania ativa e construí-la como valor político e dessa feita transformar a democracia direta um valor da sociedade de Novo Hamburgo e não apenas projeto político de um ou outro partido.*

O debate do Orçamento é o debate da política no sentido da materialização de um projeto político de forma efetiva. Em um modelo tradicional de discussão de orçamento o governo está sujeito a pressões para que o recurso seja canalizado para atender as pressões daquelas instituições historicamente estabelecidas. Quando o OP se estabelece, ele permite que interesses sociais nunca antes representados possam se estabelecer por conta de carências bem específicas. Desse modo, o resultado desse processo é a inversão de prioridades, não só por que a mobilização ocorre com mais facilidade para grandes carências da população mas também porque o método do OP pressupõe o critério de carência para a distribuição dos recursos. E isso também se reflete nos resultado da aplicação dos recursos de obras e serviços de Novo Hamburgo.

Porém, o critério de carência deve ser observado com muito cuidado, para que não favoreça determinada parcela da população, gerando um descontentamento e, talvez, um descrédito quanto ao processo.

Além disso, o entrevistado acredita que o OP na cidade proporcionou melhorias nas condições de vida das pessoas, embora o processo seja recente e o

resultado dessa mudança tem um certo prazo para ocorrer, a matriz de aplicação dos recursos e dos investimentos em andamento já permitem dizer que há um processo de democratização ao acesso de serviços públicos pois a maioria das novas ações de investimentos e serviços se dão onde havia um vazio de atendimento das políticas públicas.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

De um modo geral, a experiência analisada neste trabalho mostrou que o Orçamento Participativo é mais do que uma mera abertura do orçamento público, ou parte dele. É um processo amplo, que envolve a construção de um espaço de democracia participativa, no qual os cidadãos desenvolvem a capacidade de participar politicamente e de tomar decisões relativas à comunidade onde vivem.

Os agentes do poder executivo de Novo Hamburgo, pela primeira vez, passaram a conviver direta e diariamente com os anseios da população. As associações de moradores deixaram de mediar apenas os conflitos restritos a assuntos do bairro e passaram a acompanhar todo o processo de elaboração e execução orçamentária do município.

Os objetivos do trabalho relacionados ao estudo da Democracia e da Participação Popular foram alcançados, pois compreendeu-se a dimensão e a importância desse tema para a sociedade que tanto carece de mecanismos de aproximação com os seus representantes, inclusive para contribuírem com a resolução dos seus problemas.

Percebeu-se que, a partir dos dados coletados, o OPNH está bem estruturado, utilizando-se de diversos mecanismos como as Reuniões Preparatórias Micro-regionais, Assembleias Regionais, Fóruns Regionais de Delegados, Comissões de Obras e Serviços, Conselho do Orçamento Participativo e Assembleias Municipais de Delegados do OP para que essa política possa ser desenvolvida no Município.

A população, por intermédio do OPNH, passou a executar um processo real e contínuo de fiscalização do trabalho realizado pela Prefeitura Municipal, que tem por objetivo, exigir que os recursos públicos sejam aplicados corretamente, o que contribuiu para o desenvolvimento e conscientização democrática na cidade.

Porém, talvez pela recente experiência, esta participação da população ocorre de forma tímida, pois uma parcela muito pequena da população tem participado e exercido seu direito enquanto cidadão nestes dois anos de OP. Aumentar o índice de participação do cidadão hamburguense é uma das metas da administração para os próximos anos.

Quanto às dificuldades enfrentadas na implantação do OP, percebeu-se que na visão do governo, os principais elementos impeditivos para o desenvolvimento do processo foi a grande demanda de projetos para contemplar recursos captados antes da sua implementação. Conforme relato, este impedimento já foi solucionado para o desenvolvimento das demandas em 2012; porém, somente ao final deste ano poderá ser comparado as realizações das demandas dos ciclos 2010-2011 e 2011-2012 para verificar se realmente o executivo conseguiu sanar essa dificuldade.

Outro aspecto observado foi o aumento no número de demandas votadas e uma redução considerável nos recursos a serem aplicados pelo governo para a realização das mesmas, revelando que a população elegeu demandas de menores vultos.

Diante do exposto, o fato de a estrutura do OPNH possuir esferas de decisões autônomas, proporcionou que o programa não fosse uma extensão do governo municipal, e sim, uma esfera a serviço da população, colaborando para o fortalecimento da democracia e da cidadania.

Além disso, todas as experiências de Participação Popular são válidas, em todas as esferas de governo, para a qualificação do sistema de representação democrática existente e para a consolidação do sistema de representação participativa.

É indispensável acrescentar que não se pretendeu esgotar o tema, no que diz respeito ao Orçamento Participativo. Esta pesquisa analisou como a prefeitura da cidade de Novo Hamburgo estrutura o OP do município, podendo servir de base para dar incremento e continuidade à outras pesquisas. Seria interessante aplicar o questionário a uma amostra de cada região, com a finalidade comparar a visão do

cidadão com a visão do gestor público. Outra ideia seria tentar avaliar o perfil da população que participa ativamente deste processo democrático.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, Nilton de Aquino. **Contabilidade Pública na Gestão Municipal**. São Paulo: Atlas, 2002.

AZEVEDO, Sergio de; FERNANDES, Rodrigo Barroso. **Orçamento Participativo – Construindo a Democracia**. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

BERAS, Cesar. **Orçamento participativo de Porto Alegre e a Democratização do Estado**: a configuração específica do caso de Porto Alegre: 1989 a 2004. Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Sociologia do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Sociologia. Porto Alegre, 2008

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**. São Paulo : Paz e Terra, 1987, p. 459.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10. ed. São Paulo : Malheiros, 2003, p. 275.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição Federal de 05 de outubro de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> acesso em 02 de novembro de 2011.

_____. Ministério da Fazenda. **Lei de Responsabilidade Fiscal. Lei Complementar 101 de 4 de maio de 2000**. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br>> acesso em 02 de novembro de 2011.

CURY, Samia Vera. **A Participação Comunitária no Orçamento Participativo: O caso do bairro Rondônia de Novo Hamburgo – RS**. UFRGS, 2010. Trabalho de conclusão de graduação como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Administração.

DANTAS, Humberto. Org. **Curso de Formação Política**. São Paulo: Instituto do Legislativo Paulista, 2004. Disponível em

<<http://www.al.sp.gov.br/StaticFile/ilp/apostil04.pdf>> Acesso em 29 de outubro de 2011.

DIAS, Luiz Claudio Portinho. **A democracia participativa brasileira**. 1998. Disponível em <<http://jus.com.br/revista/texto/61/a-democracia-participativa-brasileira/1>> Acesso em 16 de setembro de 2011.

FERREIRA, Denise de Queiroz. **Orçamento Participativo: Instrumento de Democratização da Administração Pública**. Contabilidade Vista e Revista. Belo Horizonte: 2003. V. 14, n.3.

FIGUEIREDO, Carlos Maurício; FERREIRA, Cláudio, [et. al]. **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: Revista dos Tribunais Ltda., 2001.

GIDDENS, Anthony. **Sociologia**. - Tradução: Sandra Regina Netz – 4 ed. – Porto Alegre: Artmed, 2005. 598 p.

IBGE. **Censo Demográfico 2010: Características da População e dos Domicílios: Resultados do Universo**. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>> Acesso em 05 de março de 2012.

KOHAMA, Helio. **Contabilidade Pública: Teoria e Prática**. São Paulo: Atlas, 9. ed, 2003.

LAKATOS, Eva Maria, MARCONI, Mariana de Andrade. **Técnicas de Pesquisa: Planejamento e execução de pesquisas, amostragem e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados**. – 5. ed. – São Paulo: Atlas, 2002. 282 p.

MARTINS, Ives Gandra da Silva Martins; NASCIMENTO, Carlos Valder do. **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: Saraiva, 2001.

MIRANDA, Sandro Ari Andrade de; MIRANDA, Luciana Leal de Matos de. **Democracia e desenvolvimento sustentável nas cidades brasileiras**. 2011. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/19430/democracia-e-desenvolvimento-sustentavel-nas-cidades-brasileiras>> Acesso em 16 de setembro de 2011.

NOVO HAMBURGO. **Regimento Interno Orçamento Participativo de Novo Hamburgo Ciclo 2011/2012.** Disponível em

<http://op.novohamburgo.rs.gov.br/arquivos/File/Regimento_Interno_OP.pdf>

Acesso em 16 de setembro de 2011.

OLIVEIRA, Luciene de. **Orçamento Participativo Municipal: transparência e cidadania.** Porto Alegre: 2010. Trabalho de Conclusão Programa de Pós Graduação em Gestão Pública Municipal e Administração Pública. Faculdade de Educação da Serra. Disponível em <<http://www.webartigos.com/artigos/orcamento-participativo-municipal-transparencia-e-cidadania/40094/>> Acesso em 16 de janeiro de 2012.

PIMENTA, Paulo. **Orçamento Público e Democracia.** Porto Alegre, RS: Assembléia legislativa do Estado do RS, 1999. 15 p.

PORTO ALEGRE. **Histórico do Orçamento Participativo.** Disponível em <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p_secao=1> Acesso em 16 de janeiro de 2012.

SALLES, Helena da Motta. **Gestão democrática e participativa.** Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2010. 110p. : il.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. **Dicionário de Orçamento, Planejamento e Áreas Afins.** Brasília: Prisma, 1997.

SILVA, Laurinete Maria de Souza. **Orçamento Participativo: nova participação da sociedade na gestão pública municipal.** João Pessoa: 2004. Monografia (Especialização em Contabilidade Pública e Auditoria) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas - Universidade Federal da Paraíba. Disponível em: <[http://www.biblioteca.sebrae.com.br/bds/BDS.nsf/BE35AA6367AA5DF603256FAC004D97CD/\\$File/NT000A454A.pdf](http://www.biblioteca.sebrae.com.br/bds/BDS.nsf/BE35AA6367AA5DF603256FAC004D97CD/$File/NT000A454A.pdf)>. Acesso em 16 janeiro de 2012.

SILVA, Lino Martins da Silva. **Contabilidade governamental: um enfoque administrativo.** – 7 ed. – São Paulo: Atlas, 2004. 385 p.

SILVA, Matusalem Fagundes da. **Democracia e Participação popular.** O estudo do Orçamento Participativo, através da experiência de Estância Velha, no período 2001

a 2004. 2007. Monografia em Ciências Contábeis. Centro Universitário Feevale. Disponível em <<http://ged.feevale.br/bibvirtual/Monografia/MonografiaMatusalemSilva.pdf>> Acesso em 16 de setembro de 2011.

SLAIBI FILHO, Nagib. **Ação popular mandatória**. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

SOUZA, Celina. **Construção e Consolidação de Instituições Democráticas: papel do orçamento participativo**. Perspec. São Paulo: 2001, v. 15, n. 4.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução a Pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

APÊNDICE A

ROTEIRO DE ENTREVISTA

1 – Qual a importância do Orçamento Participativo desenvolvido pela Prefeitura Municipal de Novo Hamburgo para o desenvolvimento da cidade?

2 – Após a implementação do OP na cidade, houve mudanças na prestação de serviços oferecidos pelo município? Justifique.

3 – Você acredita que o OP na cidade proporcionou melhorias nas condições de vida das pessoas? Por quê?

4 – Quais as principais dificuldades encontradas na execução do OP de Novo Hamburgo?

5 – O Orçamento participativo é uma inovação na gestão pública brasileira, contudo a sua implementação exige uma colaboração dos servidores municipais. Neste contexto, em algum momento houve resistência dos funcionários de carreira do município de Novo Hamburgo, responsáveis pela organização do orçamento?

6 – Além dos profissionais citados na questão anterior, houve outro tipo de resistência por parte dos demais servidores estáveis? Justifique.

7 – Das demandas votadas em 2010 para serem executadas em 2011 quantos por cento foram executadas neste período? Quais as principais dificuldades encontradas na sua execução?

8 – Ainda sobre a questão 7, tais dificuldades foram superadas para 2012? Justifique.

9 – A divisão dos recursos orçamentários por secretaria é feita com aporte de recursos para cobrir as demandas aprovadas no orçamento participativo realocando recursos da prefeitura como um todo ou é feito com recursos que cada secretaria dispõe, apenas cortando seu investimento em demandas não contempladas pelo OP?

10 – Como é feita a previsão de gastos por demanda para que seja feita a alocação de recursos o mais próximo da realidade no orçamento municipal?

11 – Caso a demanda não seja realizada dentro do exercício de sua competência, os recursos são alocados no orçamento público no ano seguinte?

12- Existe um prazo para a realização destas demandas? Justifique.

13 – Comparando o ciclo 2010/2011 com o ciclo 2011/2012, como você percebe a participação da comunidade? Houve algum tipo de descrédito pela não execução de demandas? Justifique.

14 – De que maneira ocorre a participação da comunidade?

15 – Quais são as metas o OP em Novo Hamburgo para os próximos anos?