

TIPO

ARTIGO CIENTÍFICO

ÁREA TEMÁTICA

ADMINISTRAÇÃO

TÍTULO

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO/RO

Jemerson Lima Duarte (duarte_jemerson@hotmail.com)

INFRO

Denise Ton Tiussi (denise.tiussi@ifro.edu.br)

INFRO

Jenerson Queiroz Lima Duarte (jenersonduartee@gmail.com)

INFRO

RESUMO

O presente trabalho, cujo tema é Orçamento Participativo (OP) no município de Porto Velho/RO, tem como objetivo geral verificar como o orçamento participativo está sendo executado no município. Levando em consideração a preocupação de ter um controle dos gastos públicos e que essas informações sejam disponibilizadas à população e que esta participe votando para eleger seus governantes, discutindo, decidindo e influenciando sobre a finalidade das verbas e ouvindo a prestação de contas, o Orçamento Participativo entra nesse aspecto como uma finalidade de levar a população a se aproximar de seus respectivos representantes públicos, criando, então, desta maneira, um elo entre poder público e cidadãos através de audiências públicas. A metodologia utilizada foi do tipo qualitativa, descritiva-exploratória com análise de documentos dos relatórios da Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão (SEMPGA) de Porto Velho. No referencial teórico são tratados os conceitos de orçamento participativo. Há uma discussão da evolução histórica do mesmo e nas considerações finais. Com isso, este trabalho além do objetivo já citado, tem como objetivos verificar problemas encontrados na execução do Orçamento Participativo no município, descrevendo como ele está funcionando e verificar como a população interage na execução desse orçamento no município.

Palavras-chave: Orçamento Participativo. Tipos de orçamentos. Problemas na execução orçamentária.

1 INTRODUÇÃO

A preocupação de ter um controle das finanças públicas não é um problema de hoje e não somente do nosso país. Segundo Souza (1996), registros datam que Moisés, 1300a.C., aplicou uma legislação que estabelecia regras sobre os arrecadamentos dos dízimos dos fiéis. Contudo, a ideia de controlar os gastos tornou-se mais contínua com o passar dos anos, mais precisamente no século XIII, na Inglaterra, onde o Rei João Sem Terra, sobre pressão do feudalismo, inseriu um artigo à Carta Magna dizendo que os impostos não poderiam ser decretados pelo reino sem a aprovação do Conselho do Reino (senhores feudais e clero). Na França, em 1789, foi consagrada pela Constituição que não poderiam ser cobrados impostos sem um parecer favorável da nação e em 1815 a Assembleia Nacional francesa determinou que o controle das finanças públicas não poderia passar o gasto destinado a cada ministério (SOUZA, 1996).

De acordo com Balcão e Teixeira (2003, p. 5), “as contas públicas têm sido objeto de debates em várias formas de organização popular”, e que para ter um controle fiscal dos gastos públicos foi criada a lei complementar 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal), abrindo espaço para planejar, tendo reforçado pontos da Constituição Federal de 1988 no seu art. 165 que se refere à Lei Orçamentária Anual (LOA), Plano Plurianual (PPA) e Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

O Orçamento Participativo é uma ação democrática resultante de preceitos Legais, instituídos no país para que os municípios convoquem os cidadãos para debater e aprovar seus orçamentos, possibilitando a população à participar do destino dos gastos e recursos municipais (SEMPLA, 2014).

Conforme Carvalho (2010), a metodologia de um Orçamento Participativo (OP) traz a possibilidade de aproximar cidadãos com os seus representantes políticos, tornando possível uma conversa em que a população dê sua opinião sobre a finalidade das verbas e ouvir o prestar de contas do Poder executivo, além de decidir por meio do voto sobre a distribuição dos gastos públicos do município e eleger seus representantes. Desta forma não encerrando a participação da sociedade por meio do voto nas eleições, dando continuidade a esta participação por meio de audiências públicas através do OP municipal (SEMPLA, 2011; SEMPLA, 2012; SEMPLA, 2014).

O orçamento participativo é uma ferramenta democrática que representa várias formas de participação, principalmente nas instâncias do poder local. Sendo um elemento da

democracia representativa em que a população pode participar/acompanhar e fiscalizar as decisões relacionadas aos recursos e gastos públicos, também podendo direcionar esses recursos e gastos a obras e serviços que são necessários à comunidade e que poderão melhorar a qualidade de vida da população (SOUZA, 2015).

Como resultado dessa série de movimentos e reivindicações, surge no cenário da Administração Pública, o Orçamento Participativo, ressaltando que cada município irá trabalhar o OP de forma distinta, mas com o mesmo intuito de possibilitar a participação da população em suas decisões e que sejam mostrados com transparência os recursos e os gastos investidos no município. Este mesmo desafio também é enfrentado pela prefeitura de Porto Velho, que faz desde 2006 uma tentativa de participação popular por meio das oficinas para construção do Plano Diretor da Cidade, que segundo o assessor técnico da Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão, Boris Alexander Gonçalves de Souza (SEMPLA, 2006):

é um instrumento norteador do crescimento e do desenvolvimento de uma cidade em todas as suas variáveis, elaborado por um grupo de técnicos muito bem preparados e atentos a tudo o que acontece na cidade, balizados por consultas populares, oficinas e audiências públicas.

Segunda Cavalcante (2008, p. 12) “O problema central da democracia é a questão do controle, isto é, como se harmoniza a vontade do representante e a vontade do representado”, em que esta relação não está equilibrada por estar sempre se ajustando e que nas últimas décadas esta relação entre sociedade e governo está sendo fragilizada pelo aumento da desconfiança sobre instituições governamentais, como Justiça Congresso Nacional que são mal avaliados.

Diante o exposto, o presente trabalho tem como objetivos verificar a execução do orçamento participativo no município (projeto recente, implantado no ano de 2009), compreender o seu funcionamento, entender como a população está interagindo na execução do mesmo e também identificar problemas encontrados na execução deste OP no município de Porto Velho. O trabalho se divide em cinco partes, além da introdução e há a metodologia, seguida de uma sessão para a discussão sobre a democracia e sobre conceitos de orçamento participativo. A quarta sessão trata da evolução histórica do orçamento participativo no Brasil e na quinta sessão há apresentação dos resultados e das considerações finais.

2 CONCEITO DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Para tornar transparentes as prioridades das ações que integram os planos de governo, a administração pública utiliza o orçamento para o planejamento e o controle das receitas e despesas. São essas as palavras chave de orçamento público. Neste sentido, o OP aparece como um caminho mais adequado para aprimorar a relação entre sociedade e Estado em relação à administração pública, transparecendo, sendo mais eficiente e com mais respostas para a população (CAVALCANTE, 2008)

Conceitualmente, podemos entender que o orçamento pode ser definido como instrumento de planejamento de ação governamental composto das despesas fixadas pelo poder legislativo, autorizando ao poder executivo realizá-la durante um exercício financeiro mediante a arrecadação de receitas suficientes e previamente estimadas (JUND, 2008).

Nos países democráticos, orçamento é:

O ato pelo qual o Poder Legislativo prevê e autoriza ao Poder Executivo, por certo período e em pormenor, 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, 2002, p. 411)

O OP permite aos populares a discussão junto com a Administração Pública das prioridades de onde os recursos públicos devem ser aplicados e distribuídos, especialmente no âmbito municipal. Vejamos algumas definições.

O processo de elaboração do orçamento público, especialmente no âmbito municipal, pode ser aperfeiçoado pela participação da comunidade na análise e discussão dos problemas e na identificação das soluções que mais de perto dizem respeito aos interessados. No Brasil, as administrações municipais participativas tornaram-se realidade a partir da experiência pioneira realizada em Lage (SC), no final dos anos 70, a qual se seguiu, nos anos 80, as experiências de Boa Esperança (ES), de Diadema (SP) e de Recife (PE) (GIACOMONI, 1996, p. 226)

De acordo com a Controladoria Geral da União, a definição de orçamento participativo é uma importante ferramenta de complementação da democracia representativa, porque com ele o cidadão poderá debater e definir os destinos de sua cidade. A população irá decidir as prioridades de investimentos em obras e serviços a serem realizados a cada ano. O OP estimula o compromisso da população com o bem público, o exercício da cidadania e a co-responsabilização entre governo e sociedade sobre a gestão da cidade (CGU).

O OP surge como uma prática de gestão democrática legitimada pela Constituição Federal de 1988, marcado por lutas históricas em prol de direitos fundamentais para o

exercício da cidadania a qual aborda o artigo 1º, parágrafo único, da Constituição Federal que diz: “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”.

O nascimento do OP está na Lei 10.257 de 11 junho de 2001 denominada Estatuto da Cidade, a qual foi proposta para regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988. O Estatuto da Cidade possibilitou a população à participação na estrutura, execução e acompanhamento de programas, planos e projetos de desenvolvimento urbanístico, e a participação na gestão orçamentária, que na qual são planejados objetivos da política urbana municipal, ditando diretrizes e princípios gerais para o processo da construção e sua manutenção (CARVALHO; SCOUGLIA, 2008).

O art. 43 do Estatuto da Cidade de 2001 estabelece a atuação direta do cidadão, independentemente de vínculos associativos, na decisão dos investimentos públicos:

- I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;
- II – debates, audiências e consultas públicas;
- III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, em nível nacional, estadual e municipal;
- IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

A primeira experiência e a mais consistente que houve no Brasil em relação a orçamentos participativos, foram em Porto Alegre no ano de 1989, administrada pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Desde então, não apenas administrações municipais de esquerda como também diversos outros partidos de diferentes linhas ideológicas adotam o modelo: no ano 2000, mais de cem municípios incluíram princípio de orçamento participativo no processo de decisão alocativa (SANCHES, 2002).

O município de Porto Alegre foi o pioneiro e mais consistente, servindo de base para outros estados e países da Europa, sendo eleita como uma das quarenta melhores práticas do mundo apresentadas na 2ª Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (Habitat II), sempre sendo considerada um exemplo por ter implantado e mantido o OP por quatorze anos (SILVA, 2004).

O partido tinha vencido eleições em diversos municípios, e na falta de uma experiência já sistematizada ocorreu a busca de metodologias próprias no campo da elaboração orçamentária participativa (GIACOMONI, 1996).

2.1 CICLO ORÇAMENTÁRIO PARTICIPATIVO

O Ciclo do Orçamento Participativo divide-se várias fases, segundo Silva (2004) as principais são:

1 - É o trabalho de mobilização e divulgação, demandas, reivindicações e pleitos de interesse dos moradores são propostos, discutidos e aprovados em Assembleias e entidades comunitárias.

2 - As demandas aprovadas ao nível de cada entidade e hierarquizadas por prioridades são trazidas e defendidas em reuniões e assembleias em âmbito de região. Esses encontros, em alguns casos, são preparados e organizados visando à preparação das prioridades da região para efeito do Orçamento Participativo.

3 - Nesta fase é feita a eleição dos representantes do Conselho do Orçamento Participativo e dos delegados do fórum do mesmo. A prefeitura organiza o calendário das assembleias e preside o desenvolvimento de cada uma delas.

4 - As reuniões do “Orçamento Participativo” são as sessões em que os representantes comunitários tomam conhecimento das projeções orçamentárias para o ano seguinte e apresentam e defendem a prioridade de cada região. Somente tem a palavra os conselheiros titulares, mesmo sendo aberta ao público e voto apenas aos titulares, ou aos seus substitutos. Este é o principal evento do Ciclo.

Nas Assembleias Regionais e Temáticas, que se realizam de abril a maio, nas 17 Regiões e seis Temáticas do OP, a população elege as prioridades para o município, seus conselheiros, e define o número de delegados da cidade para os seus respectivos fóruns regionais e grupos de discussões temáticas (PREFEITURA DE PORTO ALEGRE – CGU).

5 - Realizam-se as reuniões do Fórum do “Orçamento Participativo” movimentando um colegiado amplo, tendo como objetivo envolver maiores parcelas da comunidade no processo, especialmente no acompanhamento da execução do plano de investimentos e na própria fiscalização da execução das obras e serviços (GIACOMONI, 1996).

Percebe-se, portanto, que no Orçamento Participativo, a vontade da população é considerada extremamente importante para o crescimento de sua cidade ou região, na medida em que esta passa a indicar as prioridades de investimento. Com a participação ativa dos cidadãos eles poderão solicitar obras necessárias para a manutenção da cidade e saber onde

está sendo investido o dinheiro público, cobrando para que sejam realizados o que foi acordado nas audiências públicas.

3 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO BRASIL

O primeiro registro feito no Brasil sobre o controle orçamentário surge em 1720 que gerou a Revolta de Felipe dos Santos, ocasionada pelo descontentamento da população com a coroa portuguesa na cobrança de impostos. Houve também a Inconfidência Mineira, em 1789, que tentou conquistar a soberania para o país, pelo mesmo motivo da Revolta de Felipe dos Santos (SOUZA, 1996; JUND, 2008).

Com a vinda de D. João VI, em 1808, o Brasil deu início a um processo de organização das finanças públicas, instituindo o Erário público (Tesouro), o Conselho de Fazenda e o regime de contabilidade, com a Constituição de 1824 vieram às primeiras exigências de elaboração de orçamentos formais por parte das instituições imperiais (VIANA, 1950).

Anos à frente com a elaboração da Constituição de 1824, fazia-se a primeira exigência de elaboração de orçamentos formais por parte das instituições imperiais. Em seus termos, o gasto só poderia ser autorizado por lei e a responsabilidade pela elaboração do orçamento era do Executivo, para aprovação da Assembleia Geral (Câmara dos deputados e senado), mas somente a Câmara dos deputados trataria das leis sobre impostos (GONTIJO, 2004). Em seu art. 172, estabelecia que o ministro de Estado da fazenda tivesse o papel de apresentar na Câmara dos Deputados do Tesouro Nacional, orçamentos relativos às despesas de todas as repartições a partir do qual seria feito um balanço geral da receita e despesas do ano anterior e posterior, além das suas importâncias.

Após a Proclamação da República em 1889, as antigas províncias transformaram-se em Estados regidos por constituições próprias, garantindo-lhes ampla autonomia e com a Constituição de 1891, essa autonomia foi estendida aos municípios. Com relação ao orçamento, a Constituição Republicana contribuiu com importantes alterações na distribuição de competências atribuindo como competência privada, ao Congresso Nacional, a elaboração do orçamento (art. 34), instituindo um Tribunal de Contas, como órgão auxiliar do Congresso no controle de gastos (art. 39). Entretanto, enquanto a Câmara assumiu a iniciativa da elaboração do orçamento, era o Ministro da fazenda quem orientava extra-oficiais a comissão

parlamentar na elaboração da referida lei (GONTIJO, 2004; JUND, 2008; GIACOMONI, 2010).

Na Constituição de 1934, a responsabilidade sobre a elaboração da proposta orçamentária passou a ser atribuída ao presidente da República. Não sendo colocados limites, o legislativo recebia ajuda do Tribunal de Contas e era possível emendar por parte dos legisladores, sendo assim, existia co-participação de dois poderes na elaboração da lei (JUND, 2008; GONTIJO, 2004).

Na Constituição, decretada em 10 de novembro de 1937, a proposta orçamento seria elaborada por um Departamento Administrativo juntamente com a Presidência da República, para ser votada pelo Conselho Federal e Câmara dos Deputados e, em 1939, foi criado o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional.

Em 1946, o executivo elaborava o projeto de lei e encaminhava para votação nas casas legislativas, um tipo orçamentário misto, tendo uma abertura exagerada e conseqüentemente, gerando uma demasia e, ainda, a confirmação de alguns princípios orçamentários básicos, como unidade, universalidade, exclusividade e especialização (LONGO, 1994; GIACOMONI, 1996).

A Constituição outorgada em 24 de janeiro de 1967, em face de dificuldade, retirou do Legislativo e atribuiu ao Executivo, à prerrogativa de iniciativa de leis ou emendas que criassem ou aumentassem despesas, inclusive emendas ao projeto de lei orçamentárias.

Por último, de acordo com o artigo 74 § 1º da Carta Magna de 1988 foi atribuído grande atenção ao orçamento, devolvendo ao legislativo a prerrogativa de propor emendas e enfatizou o elo entre o planejamento e orçamento. Tornou obrigatória a elaboração de planos anuais e passou a envolver as despesas de capital, bem como, o encaminhamento anual ao legislativo do projeto de leis e diretrizes orçamentárias.

O Orçamento Participativo no Brasil foi primeiramente praticado em Porto Alegre no ano de 1989. É a experiência municipal mais debatida nacionalmente, sendo excedidos os limites territoriais, tornou-se presente em mais de 200 municípios, entre os quais se destacam: Rio de Janeiro, São Paulo, Belém, Fortaleza, Icapuí (CE), Santo André (SP), Belo Horizonte, Aracaju, Blumenau (SC), Cosmópolis (SP), Florianópolis, São Bernardo do Campo (SP), Vitória e Joinville (SC).

Com a Constituição federal de 1988, o país todo adota uma estrutura orçamentária baseada em três documentos: Planos Plurianuais – PPA, Leis de diretrizes orçamentárias – LDO; e Lei Orçamentárias Anuais – LOA, que valem para os governos federais, estaduais e

municipais da mesma forma. Determinando ainda, através do Art. 29º, que o planejamento municipal tenha cooperação de associações representativas, possibilitando uma maior participação popular na construção orçamentária, veremos em diante, como funciona na prática, no Orçamento Participativo.

O Plano Plurianual (PPA), é a lei que define as prioridades do governo por 04 anos, é corresponde o início do segundo ano do mandato até o final do primeiro exercício financeiro. Ele é elaborado pelo Poder Executivo por meio de lei discutida e aprovada pelo Poder Legislativo, sujeita a sanção presidencial. Segundo a Constituição Federal, o PPA deve conter as diretrizes, metas e objetivos da administração pública federal para gastos de capital e outras delas provenientes e para os relativos programas de duração continuada (ALBRING, 2008).

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), lei ordinária, válida apenas por um ano, para vigência ao longo do exercício financeiro seguinte, compreendendo as metas e prioridades da administração pública federal para o ano subsequente, orientando a elaboração da LOA, dispondo sobre alterações na legislação tributária e estabelecendo a política das agências de desenvolvimento (ALBRING, 2008).

Por fim, a Lei Orçamentária Anual (LOA) disciplina todos os programas e ações do Poder Público no exercício, contendo previsão da receita e a fixação da despesa, nenhuma despesa pública pode ser executada sem estar consignada no Orçamento. Sendo este votado e aprovado até o final de cada legislatura. Depois de aprovado, o projeto é sancionado e publicado pelo representante do Poder Executivo, transformando-se na Lei Orçamentária Anual (ALBRING, 2008).

A previsão da receita e a fixação da despesa e será dividida em três partes principais segundo a LOA: 1) O Orçamento Fiscal, referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; 2) O Orçamento de Investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; 3) O Orçamento da Seguridade Social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público (MORGADO, 2011).

O Orçamento deve ser votado e aprovado até o final de cada legislatura. Depois de aprovado, o projeto é aprovado para sua respectiva publicação pelo representante do Poder Executivo, transformando-se na Lei Orçamentária Anual.

Depois de aprovado, o Orçamento público federal é inserido no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI, como forma de permitir, por meio de comandos apropriados, que os diversos órgãos da Administração Pública Federal, executem as despesas programadas, direta ou indiretamente, ao longo do exercício financeiro (FERREIRA, 2007; GONTIJO, 2004; VANDER, 2004; JUND 2008).

O OP, pela positividade de seus reflexos mostrados sobre as gestões públicas locais, não fica somente ao Brasil, conforme relata o Boaventura dos Santos *apud* Rover (2003). Segundo ele, somente na América Latina, vem sendo adotado em 1.200 cidades, a exemplo do que acontece também em outros continentes. Fora do Brasil, podem ser mencionadas como praticantes do OP, entre outras cidades, Rosário (Argentina), Buenos Aires (Argentina), Montevideu (Uruguai), Barcelona (Espanha), San Salvador (Salvador), Saint Denis (França), Palmela (Portugal), Pievê Emanuele (Itália), Manchester (Inglaterra), Toronto (Canadá), Mons (Bélgica) e Bruxelas (Bélgica) (ROVER, 2003).

O OP chega também à África, mais precisamente a Praia, capital do Cabo Verde. Lá, inspirados vivenciado que tem o Brasil, se iniciaram os preparativos para a utilização do Orçamento Participativo pela Câmara Municipal, ratificando, desta forma, que o Orçamento Participativo é uma experiência bem sucedida que fortalece o elo entre a população e o governo local (AVRITZER, 2003). Contudo, Avritzer (2003, p. 2) ainda diz que “sua expansão e replicação em outros ambientes, não se apresenta como uma tarefa fácil de ser executada” e que:

A relevância do OP como forma de democratização das políticas públicas no Brasil só poderá vir a se firmar se, de fato, for possível estendê-lo a outras regiões, implantá-lo via outras propostas partidárias ou, então, estender a sua abrangência territorial (AVRITZER, 2003, p. 2).

De acordo com Cavalcante (2008) o OP funciona basicamente em divisões, em que o município é dividido em distritos, que recebem parcelas de verbas com destinação dos investimentos. As pessoas que moram nestes distritos participam de diversas assembleias e fóruns que são organizados pela prefeitura. Com essas reuniões tem-se a participação direta e representação, há o voto para a decisão sobre a destinação das verbas, quanto para fiscalizar os recursos, tendo a regra das deliberações o voto da maioria e não a concordância das decisões, que podem variar deste o tema a ser priorizado numa determinada região, até que edifícios públicos devem ser reformado ou construído.

4 METODOLOGIA

Este trabalho foi uma pesquisa do tipo qualitativa, descritiva-exploratória, sobre o orçamento participativo no município de Porto Velho, a partir de busca eletrônica em bases de dados, bem como pelo acesso aos livros disponíveis no acervo bibliográfico do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Rondônia (IFRO), Google Acadêmico Scientific Electronic Library Online (SciELO), Portal da transparência, Revista de Políticas e Gestão Governamental e principalmente em relatórios de audiências públicas dos anos de 2005 a 2015 disponibilizados pela Secretaria Municipal de Planejamento e gestão (SEMPLA), reunindo em um único trabalho informações sobre o orçamento participativo municipal.

Para Rodrigues (2007) a pesquisa bibliográfica é uma das modalidades de pesquisa na qual o conhecimento científico é resgatado através de um problema, em que o tipo de pesquisa sendo descritiva proporciona a análise e interpretação dos fatos; e exploratória que proporciona um maior aprofundamento com o problema, ocorrendo por meio de revisões de bibliografias ou entrevistas, sendo de abordagem de pesquisa qualitativa que é aquela que descreve e que as informações que não podem ser descritas em números.

Segundo Tozoni-Reis (2010, p.18) “Todas as modalidades de pesquisa exigem uma revisão bibliográfica [...], mas só a pesquisa bibliográfica tem como *campo de coleta de dados* a bibliografia”.

Foram feitas verificações documentais de relatórios de Audiências Públicas realizadas, fornecidos pela Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão (SEMPLA) que permitiram verificar como iniciou a implantação do OP, como são feitos esses OP's e todo trabalho realizado até o presente momento. Verificaram-se somente os relatórios de Audiências Públicas da SEMPLA dos anos de 2005 a 2015, em no de 2005 foi criado o Departamento de Planejamento Participativo (DPP) com suas subdivisões e conseqüente implantação do OP no município através desta secretaria de planejamento.

5 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Vemos que a busca para implantar o Orçamento Participativo no município de Porto Velho, se deu no início do ano de 2005 através da criação do Departamento de Planejamento Participativo (DPP) pela Lei Complementar 214/2005. A primeira grade tarefa do departamento foi organizar a construção do Plano Diretor do município, que é um instrumento

de orientação da política de desenvolvimento e de ordenamento da expansão urbana do município, sendo algo diferente de um orçamento participativo.

Os relatórios fornecidos pela Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão (SEMPLA) permitiram verificar como iniciou a implantação do OP e todo trabalho realizado até o presente momento. Foram verificados somente os relatórios de Audiências Públicas da SEMPLA dos anos de 2005 a 2014. No de 2005 foi criado o Departamento de Planejamento Participativo (DPP). Sua criação é um marco das ações participativas no município e culminou na implantação da OP no município através desta secretaria de planejamento.

Segundo os relatórios da SEMPLA (2014, p.5), o DPP:

Tem como principal atribuição assegurar a gestão democrática através da participação popular, a partir das realizações das Audiências Públicas, para a elaboração do orçamento anual e oferecer capacitação à sociedade através de Oficinas para a Capacitação em Planejamento Orçamentário Participativo, para que a mesma possa opinar nas prioridades a serem dadas aos projetos realizados pela Prefeitura no Município de Porto Velho.

Em 2009 foi feita uma reestruturação da secretaria e criada a Divisão do Orçamento Participativo, dentro do Departamento de Planejamento Participativo, por meio da Lei Complementar nº 339 de 02 de janeiro de 2009. Esta estrutura organizacional é um indicativo dos objetivos da gestão no sentido de implementar o orçamento participativo no município. Com esta divisão começou a se estruturar o OP no município.

Tendo começado a trabalhar com a participação popular no ano de 2005, as audiências públicas foram realizadas visando construir o Plano Diretor, já que o OP não estava implantado ainda. Tendo como metodologia seminários com o objetivo de sensibilizar a população sobre a importância da participação de todos na elaboração, aprovação, acompanhamento e fiscalização da aplicação dos recursos da prefeitura, e como público os presidentes de bairros, fundações, associações, secretarias municipais e representantes dos distritos (SEMPLA, 2005).

Para a SEMPLA (2006) o Plano Diretor é um instrumento que norteia o desenvolvimento e crescimento da cidade, que na qual é elaborado por uma equipe de técnicos preparados e atentos em acontecimentos da cidade a ter a implantação, regulados por oficinas e audiências públicas e consultas a população.

Após esse seminário foi realizada uma pesquisa das reivindicações da população do Município para subsidiar o planejamento e ações da prefeitura de forma prioritária a partir de indicadores que apontem as deficiências mais urgentes dos moradores da cidade. Essas

informações foram coletadas a partir de uma amostragem estratificada proporcional da população de Porto Velho (SEMPLA, 2005).

Em outubro, do mesmo ano, aconteceu a primeira assembleia popular objetivando a sensibilização da população sobre a importância do OP, foi realizada na Zona Leste com um total de 85 participantes. Com isso deram início ao PPA (SEMPLA, 2005).

De janeiro à outubro de 2006 aconteceram oficinas de capacitação em OP, com um total de 20 oficinas de capacitação e sensibilização dos presidentes de bairros, fundações, associações, secretarias municipais e representantes dos distritos, 335 pessoas capacitadas. Essas oficinas formaram pessoas para estarem capacitadas e atuarem no OP, elas irão acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos da prefeitura (SEMPLA, 2006).

No decorrer do ano aconteceram às primeiras audiências públicas com a população de Porto Velho e distritos, também houve oficinas de capacitação em Plano Diretor Participativo, capacitando 800 pessoas da população em geral. Em agosto foi criado e nomeado o Núcleo Gestor pelo Plano Diretor Participativo, com os mesmos objetivos de sensibilização da população. Foram nomeados 28 titulares e 27 suplentes, que são representantes da sociedade civil organizada e instituições municipais, estaduais e federais (SEMPLA, 2006).

Já no ano de 2007 teve a 3ª Conferência Municipal das Cidades – Etapa: Porto Velho com o objetivo de garantir a oportunidade da sociedade civil organizada, cidadãos e poder público de discutir o desenvolvimento da cidade de forma justa, democrática e sustentável. Foi possível perceber que o terceiro ano o OP estava amadurecendo e conseqüentemente mais ações foram realizadas junto à população e gestores públicos (SEMPLA, 2007).

Nos anos de 2008 a 2015, não foram mais registradas todas as atividades de forma sistemática e cronológica. Foram realizadas audiências públicas e oficinas para a população explicando qual a previsão dos recursos da prefeitura para o próximo ano, seu destino e como seriam utilizados. Essas audiências foram registradas em relatórios anuais contendo as reivindicações e frustrações dos moradores e um breve resumo de Lei de Responsabilidades Fiscais, LOA, LDO, PPA, OP.

O relatório registrado referente ao OP 2013-2014 continha informações de recursos financeiros disponíveis na prefeitura, prioridades por secretaria. Neste relatório de 2013, foram relatadas discussões sobre as audiências públicas para a inclusão do orçamento de 2014. Segundo a SEMPLA (2014) essas audiências têm como finalidade fazer uma preparação do cidadão para este poder participar da construção do OP, na qual se discutem as prioridades e sugestões por temas, escritas pela população para que sejam enviadas ao

secretário da SEMPLA, e após para as secretarias específicas, para terem o conhecimento e desta maneira tomar as devidas providências (SEMPLA, 2014).

No relatório de 2015 está descrito que a SEMPLA novamente realizou as audiências públicas nos bairros e distritos do município, nas quais se discutiram demandas sociais e incluíram propostas para o orçamento de 2016.

Na maioria desses relatórios são relatadas as reivindicações dos moradores dos bairros nos quais se realizaram as audiências. São passadas para os participantes algumas explicações conceituais sobre o que é o orçamento participativo, a lei orçamentária anual, a lei de diretrizes orçamentárias, o plano plurianual e Plano Diretor. Ao final de cada audiência são organizadas por área de execução as informações que foram coletadas junto à população. Com estas informações são encaminhados ofícios aos demais secretários do município para as devidas providências no intuito de sanar algumas das demandas sociais, tendo como critério de prioridade aquelas que podem ser resolvidas via decisão administrativa, formando uma agenda de execução de tarefas para o ano em vigência ou para o ano seguinte.

Para o ano de 2015, existe um calendário que deverá ser cumprido até 30 de junho, para que a população decida junto com a prefeitura e SEMPLA onde serão aplicados os recursos públicos em 2016. As propostas da população serão encaminhadas às secretarias responsáveis e elas irão elaborar um plano de ação considerando as disponibilidades orçamentárias, as determinações do prefeito e as demandas da população. Após essa fase a SEMPLA tem um prazo de até o final de julho para compor o orçamento e em agosto será apresentado à população para os últimos ajustes. As audiências públicas são realizadas com o secretário e sua equipe em escolas dos bairros, ouvindo as reivindicações da população.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Segundo dados oficiais o orçamento participativo ocorre no município de Porto Velho desde o ano de 2006, mas considerando a necessidade de uma discussão da participação e da existência das etapas descrita na sessão 3.1 deste trabalho, que trata das etapas do orçamento participativo, conclui-se que o processo de participação só começa a apresentar elementos consistentes com o orçamento participativo a partir do ano de 2009.

Somente no ano de 2009 ocorreu a implantação no município e que antes, o orçamento municipal era executado pelo Plano Diretor em execução que tem duração de 10 anos.

Quanto às limitações desta pesquisa alguns obstáculos surgiram com o decorrer do trabalho, devido não se ter publicações sobre o OP no município de Porto Velho, o que dificultou a verificação em relação ao ponto de vista de outros autores, ficando restrito aos relatórios de Audiências Públicas disponibilizados pela Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão dos anos de 2005 à 2014 como suporte para o presente trabalho.

As audiências públicas que ocorreram entre os anos de 2005 a 2008 através do Plano Diretor, começaram com oficinas de capacitação aplicadas a população, para os cidadãos terem um pensamento mais crítico em relação aos tópicos das audiências a serem realizadas posteriormente.

O OP aproxima estes dois atores: a população com seu poder de decisão e o poder público. Por outro lado, o processo de OP apresenta obstáculos na sua aplicação. Isto devido ao fato de que nem todas as reivindicações solicitadas e aprovadas por meio do voto dos moradores são atendidas pela prefeitura. Esta situação pode resultarem grandes insatisfações pelos populares, gerando uma menor participação nas próximas audiências (CAVALCANTE, 2008). Este mesmo desafio foi observado na prática do OP do município de Porto Velho. O retorno às audiências em um bairro após a não realização de reivindicações apontadas pelos populares resultou em um público menor, menos envolvido e mais incrédulos com o processo.

Em todos os relatórios consultados percebe-se que continuam com as mesmas reivindicações: estrutura, educação e saúde. Em muitos desses relatos notam-se frustrações pelos moradores das localidades das audiências realizadas. Isso pode indicar que as providencias a serem tomadas não foram atendidas, já que não se tem relatórios das providencias tomadas. A hipótese explicativa para este fenômeno é que essas audiências públicas foram somente realizadas para cumprir as leis estabelecidas.

Do observado nota-se que apesar da existência de um Departamento de Orçamento Participativo no município de Porto Velho, a referência das informações nos anos subsequentes, indica que, apesar de a população estar sendo ouvida, não está sendo considerada.

Esta realidade evidenciada pelo baixo quórum das audiências públicas indicam a necessidade de mudanças de metodologia no objetivo de maior efetividade.

O orçamento participativo como uma experiência municipal ainda está passando por obstáculos na sua execução. A falta de informações para consolidar o conhecimento dos agentes que participam do processo e a falta de amadurecimento técnico para o processo de participação representam limitantes para a implementação deste recurso da democracia

participativa, que é o orçamento participativo. Intui-se que a preparação técnica para os moradores locais para fortalecer o elo entre os cidadãos e os seus representantes municipais e a ferramenta para a comunicação entre o cidadão e o poder público.

Segundo documento fornecido pelo secretário de municipal de planejamento, as mudanças metodológicas empreendidas em 2015, acenam a possibilidade de uma transformação que conduz a um atendimento efetivo da realidade, seja pelo número de eventos, seja pela subsequência das reuniões, seja pelo envolvimento das demais secretarias no processo de captação das reivindicações.

REFERÊNCIAS

ALBRING, V.I. **Proposta de melhoria do sistema de controle gerencial da Unidade Operacional Centro do Serviço Social do Comércio - SESC/RS.** Graduação (Administração). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Escola de Administração. Rio Grande do Sul, 2008.

AVRITZER, L. O orçamento participativo e a teoria democrática: **um balanço crítico.** In: Leonardo Avritzer; Zander Navarro. (Org.). *A Inovação Democrática no Brasil.* São Paulo: Cortez, 2003.

BALCÃO, N.; TEIXEIRA, A. C. **Controle social do orçamento público.** Instituto Pólis. São Paulo, 2003.

BALEEIRO, A. **Uma Introdução à Ciência das Finanças.** 15ª ed. revista e atualizada por Dejalma de Campos, Rio de Janeiro: Forense, 2002.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967.** 1967.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nº çç1/92 a 71/2012 e pelo Decreto Legislativo nº 186/2008. – Brasília: Senado Federal. Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012.

_____. **LEI Nº 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001.** Estatuto da Cidade. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.html>. Acesso em dezembro de 2014.

CARVALHO, C. M. O orçamento participativo: avanços e desafios do orçamento participativo de Araraquara em direção à ampliação da cidadania local. *GES – Revista Eletrônica Gestão e Sociedade.* CEPEAD/UFMG vol. 4, nº 7, Jan/Abr Minas Gerais, 2010.

CARVALHO, M. J.F.; SOUCUGLIA, J. B. Novos discursos, velhos problemas: Políticas Urbanas e planejamento em Campina Grande-PB (1970-2005). **Revista Alpharrabios.** 2008.

CAVALCANTE, P. L. O orçamento participativo: estratégia rumo à gestão pública mais legítima e burocrática. **Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental**. vol. 6. n°2. Brasília, 2008.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). Portal da Transparência. Disponível em <<http://transparencia.gov.br/>>. Acesso em janeiro de 2015.

GIACOMONI, J. O "**Orçamento Participativo**" da Prefeitura Municipal de Porto Alegre. In: FISCHER, Tânia. (Org.). *Gestão contemporânea*. vol.1. 1 ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

_____. **O "Orçamento Público" da prefeitura municipal de Porto Alegre**. 15. ed, ampliada, revista e atualizada - São Paulo: Atlas, 2010.

GONTIJO, V. **Curso sobre Processo Orçamentário**. Brasília: Câmara dos Deputados, set. 2004.

JUND, S. **Direito financeiro e orçamento público: teoria e 5000 questões**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

LONGO, R. M. J. **Gestão da Qualidade: Evolução Histórica, Conceitos Básicos e Aplicação na Educação**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, janeiro de 1996.

MORGADO, J. C. **Identidade e profissionalidade docente: sentidos e (im)possibilidades**. aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro, v. 19, n. 73, p. 793-812, out./dez. 2011.

PORTO VELHO, Prefeitura Municipal de. **Lei complementar nº 339, de 02 de janeiro de 2009**. Porto Velho, 2009.

RODRIGUES, W. C. **Metodologia Científica**. FAETEC/IST. Paracambi, 2007.

ROVER, J. O. In: Leonardo Avritzer; Zander Navarro. (Org.). *A inovação democrática O orçamento participativo de Chapecó e sua dimensão rural. O orçamento participativo de Chapecó e sua dimensão rural no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003.

SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJMANETO E GESTÃO (SEMPLA). **Relatório Técnico do Orçamento Participativo de 2005**. Prefeitura do Município de Porto Velho. Porto Velho, 2005.

_____. **Relatório Técnico do Orçamento Participativo de 2006**. Prefeitura do Município de Porto Velho. Porto Velho, 2006.

_____. **Relatório Técnico do Orçamento Participativo de 2007**. Prefeitura do Município de Porto Velho. Porto Velho, 2007.

_____. **Relatório Técnico do Orçamento Participativo de 2011**. Prefeitura do Município de Porto Velho. Porto Velho, 2011.

_____. **Relatório Técnico do Orçamento Participativo de 2012.** Prefeitura do Município de Porto Velho. Porto Velho, 2012.

_____. **Relatório Técnico do Orçamento Participativo de 2013.** Prefeitura do Município de Porto Velho. Porto Velho, 2013.

_____. **Relatório Técnico do Orçamento Participativo de 2014.** Prefeitura do Município de Porto Velho. Porto Velho, 2014.

SANCHES, S. F. **Orçamento participativo: teoria e prática.** São Paulo: Cortez, 2002.

SILVA, L. M. S. **Orçamento participativo: nova participação da sociedade na gestão pública municipal.** Especialização (Contabilidade Pública e Auditoria). Universidade Federal da Paraíba. Paraíba, 2004.

SOUZA, A. N. **Orçamento Público: um perfil de receitas e despesas públicas.** Graduação (Ciências Econômicas). Universidade Federal de Rondônia. Núcleo de Ciências Sociais. Porto Velho, 1996.

SOUZA, A. R. **Orçamento Participativo: Elemento constitutivo de participação popular no âmbito local.** Graduação (Tecnologia em Gestão Pública). UNINTER. 2015.

TOZONI-REIS, M. F. C. **A pesquisa e a produção de conhecimentos.** In: PINHO, S. Z. (Org.). *Cadernos de Formação: Formação de Professores. Educação, Cultura e Desenvolvimento.* Volume 3. São Paulo: Cultura Acadêmica. v. 3, p. 111-148.2010.

VIANA, B. A. **O Município e sua Lei Orgânica.** São Paulo, 1950.