

PROPOSTA DE IMPLANTAÇÃO DO ORÇAMENTO E-PARTICIPATIVO NO MUNICÍPIO DE TRÊS RIOS, DIRECIONADO A SECRETARIA DE OBRAS E A DEMOCRATIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Marisa Silva Ferreira Almeida¹
Frederico Pereira da Silva²
Eduardo Langoni de Oliveira Filho³

ffsilvap@gmail.com

ÁREA DO CONHECIMENTO: Ciências Sociais e Aplicadas

RESUMO

O Governo E-Participativo é um canal de participação e diálogo entre governo e sociedade. Tem como objetivo a incorporação de novas ferramentas de participação, oferecendo diferentes oportunidades ao cidadão para influenciar a gestão pública e exercer maior controle social sobre a aplicação dos recursos no Município de Três Rios. Parte-se de uma análise baseada em modelos de democracia no mundo digital, a partir dos casos de Belo Horizonte e do Porto Alegre. Tem-se que as experiências apontam para as possibilidades de adoção da participação eletrônica em todas as etapas do ciclo de políticas públicas. No Brasil, embora muita gente não saiba, já existem várias formas de participar da política. Uma delas é o orçamento participativo, e justamente, por isso, o presente trabalho se justifica, já que visa desenvolver uma nova ferramenta para a realidade do Município de Três Rios, impactando socialmente a vida da população e permitindo que, academicamente o tema se desenvolva cada vez mais.

PALAVRAS-CHAVE: governo participativo, governança eletrônica, democratização.

INTRODUÇÃO

Após a conquista do direito ao voto, o povo brasileiro passou a exercer a função de delegar poder. Em contrapartida o candidato eleito passou a ter o dever de prestar contas de suas ações, o que de fato pouco acontece. Diante desta espécie de

¹ Acadêmica do 1º período do Curso de Direito da Faculdade Vértix Trirriense – UNIVÉRTIX.

² Bacharel em Direito pela Universidade Católica de Petrópolis (UCP). Especialista em Direitos Humanos pela Faculdade São Luís. Especialista em Direito Civil e Processo Civil pela Faculdade de Estudos Administrativos de Minas Gerais (FEAD). Especialista em Direito Constitucional pela Universidade Estácio de Sá (UNESA). Doutor em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidad del Museo Social Argentino (UMSA).

³ Bacharel em Direito pela Faculdade Metodista Granbery (FMG). Especialista em Direito Administrativo pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC – MG). Mestre em Direito Constitucional pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Advogado e professor da Faculdade Vértix Trirriense – UNIVÉRTIX.

“contrato” firmado entre as partes, a sociedade passou a exigir o cumprimento das promessas daqueles que elegeram. Neste contexto, aparece a importante figura do orçamento participativo (OP), que se entende ser um instrumento que possibilita aos cidadãos e entidades da sociedade civil envolver-se diretamente nas decisões de gastos do governo e de fiscalizar a gestão orçamentária (SANTOS, 2010). No entanto, como permitir a participação da sociedade neste processo democrático continua sendo um problema.

O Governo E-Participativo é um canal de participação e diálogo entre governo e sociedade. O presente trabalho tem como objetivo a apresentação de uma proposta de incorporação de novas ferramentas de participação, oferecendo diferentes oportunidades ao cidadão para influenciar a gestão pública e exercer maior controle social sobre a aplicação dos recursos na Secretaria de Obras do Município de Três Rios.

Parte-se de uma análise baseada em modelos de democracia no mundo digital, a partir dos casos de Belo Horizonte (BH) e Porto Alegre (PA). Tem-se que as experiências apontam para as possibilidades de adoção da participação eletrônica em todas as etapas do ciclo de políticas públicas. Contudo, percebe-se ainda um desaproveitamento quando se fala em governança eletrônica, bem como permanecem desafios político-institucionais e sociais ao desenvolvimento da mesma, tais como a vontade política e a exclusão digital.

O modelo orçamentário para a gestão do dinheiro público no Brasil possui como base três leis: PPA, LDO e LOA. Esse modelo é aplicado nas três esferas de governo (Federal, Estadual/Distrital e Municipal). Brasília (2017, p. 06) destaca que:

O orçamento público é um instrumento de planejamento, mas também é uma lei! Nela encontram-se contemplados os recursos a serem usados pelo governo, provenientes dos impostos, taxas e contribuições. Esses tributos são revertidos em obras e serviços que beneficiam a sociedade brasileira, por exemplo, com construção de rodovias, hospitais, pagamento de servidores públicos, compra de medicamentos, construção de escolas, manutenção dos prédios e órgãos públicos, restauração das estradas, etc.

A participação popular é indispensável para o bom funcionamento de uma democracia. No Brasil, embora muita gente não saiba, já existem várias formas de participar da política. Uma delas é o orçamento participativo, e justamente, por isso, o presente trabalho se justifica, já que visa desenvolver a possibilidade de

implementação de uma nova ferramenta para a realidade da Secretaria de Obras do Município de Três Rios, impactando socialmente a vida da população e permitindo que, academicamente o tema se desenvolva cada vez mais.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Surgimento do Orçamento Participativo

As primeiras experiências de institucionalização dos mecanismos de consulta, do orçamento, ocorreram nas chamadas “administrações democrático-populares” eleitas nos anos 1990, a partir da experiência de Porto Alegre, em 1989 (Rolnik, 2020).

A cidade não foi a primeira experiência de participação pública e construção de espaços participativos, mas foi a primeira que criou metodologias e sistemáticas oficializadas no interior do ciclo orçamentário municipal. A partir de então o OP foi ganhando cada vez mais institucionalização no país, com outros municípios adotando o mecanismo.

Vamos voltar um pouco no tempo para entender melhor.

No Brasil, esse sentimento de participação começa a surgir na década de 70, no meio de movimentos pelo fim da ditadura e restabelecimento da democracia. Os movimentos populares — que acabaram convergindo para uma grande plenária pró-participação popular durante o processo constituinte, que arrematou mais de 12 milhões de assinaturas em uma emenda apresentada ao Congresso (ROLNIK, 2020) — lograram inserir vários artigos na Constituição, tornando obrigatória a “cooperação das associações representativas no planejamento municipal” como princípio na elaboração de suas leis orgânicas (*Artigo 29, Inciso XII*).

A ideia de participação popular no Rio Grande do Sul teve origem em Pelotas em 1983 com o prefeito Bernardo de Souza (PMDB), com a criação do programa Todo Poder Emana do Povo - um antecessor do Orçamento Participativo, que dava o direito ao cidadão de discutir e decidir sobre ações e obras a serem realizadas no município.

Já as experiências de orçamento participativo nas capitais surgiu na cidade de Porto Alegre, capital do estado do Rio Grande do Sul, na gestão de Olívio Dutra, do

Partido dos Trabalhadores (PT) seis anos depois, como resultado da pressão de movimentos populares por participar das decisões governamentais.

Porto Alegre ganhou projeção nacional e internacional, foi a primeira cidade que criou metodologias e sistemáticas oficializadas no interior do ciclo orçamentário municipal. E assim outros municípios brasileiros iniciaram experiências no orçamento participativo.

Experiências do orçamento participativo no Brasil

Belo Horizonte

A cidade de Belo Horizonte hoje conta com algumas formas de participação popular, que vêm se fortalecendo, como os Conselhos de Políticas Públicas, os Fóruns de Participação, as Conferências e o Orçamento Participativo.

Desde 1993, quando o OP foi criado, a população já escolheu 1.652 obras, das quais 1.395 já foram concluídas (dados de setembro de 2022) e registrou-se mais de um milhão de participações, presencial ou virtualmente (BELO HORIZONTE, 2022), para a escolha dos empreendimentos do Orçamento Participativo. Os investimentos do OP ampliam a oferta de escolas, centros de saúde, centros culturais, áreas de lazer, moradias e, sobretudo, de obras de infraestrutura, que levam o desenvolvimento urbano e social a todas as regiões da cidade, principalmente aos bairros periféricos, vilas e favelas, contribuindo para a diminuição das desigualdades sociais.

Em 2017 a prefeitura decidiu suspender novas rodadas do OP, dando prioridade das obras do Orçamento Participativo. Com o compromisso de garantir que todos os empreendimentos do OP estejam em andamento, com recursos garantidos para sua execução, seja contratação de projeto, contratação de obra, pagamentos de desapropriações, entre outras fases (BELO HORIZONTE, 2022).

Realiza -se uma prestação de conta do andamento bimensalmente nas reuniões presencias e virtuais do OP, com a participação dos representantes eleitos da Comissão de Acompanhamento e Fiscalização da Execução do Orçamento Participativo. As modalidades do Orçamento Participativo na cidade são: OP Regional, OP Digital, OP da Habitação e OP da Criança e do Adolescente.

Porto Alegre

O Modelo de OP de Porto Alegre criado em 1989, tem tido ampla repercussão no cenário nacional e internacional, seu pioneirismo na construção de mecanismo de interlocução política com a população e no que se refere a continuidade ao longo do tempo.

Todo cidadão pode participar da discussão do OP na sua Região e nas Temáticas, sendo que na Região discute e define os investimentos e serviços específicos da Região e nas Temáticas discute e define diretrizes, investimentos e serviços para toda a cidade, isto é, obras estruturais e grandes projetos. Segundo Porto Alegre (2022) a cidade foi dividida em 17 regiões e 6 temáticas.

O processo inicia-se com as reuniões preparatórias, quando a Prefeitura presta contas do exercício passado, apresenta o Plano de Investimentos e Serviços (PI) para o ano seguinte (Porto Alegre, 2022). As secretarias municipais e autarquias acompanham estas reuniões, prestando esclarecimentos sobre os critérios que norteiam o processo e a viabilidade das demandas.

Porto Alegre (2022) explica que 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.

Os Fóruns de Delegados são responsáveis pela definição das obras e serviços que serão discutidas no período de maio a julho e pela análise e aprovação do Plano de Investimentos e Serviços da sua Região ou Temática (Porto Alegre, 2022).

A partir de março de 2022 ficou instituída o Orçamento Participativo Eletrônico (OPE) em Porto Alegre, de acordo com a Lei Nº 13.011, de 3 de março de 2022. Porto Alegre (2022) informa que os cidadãos deverão cadastrar-se por meio de site ou aplicativo gratuito para telefone celular ou tablete. Cada cidadão cadastrado no OPE poderá, em cada 1 (uma) das temáticas do Orçamento Participativo referentes à Região na qual reside, conforme art 4º desta Lei.

Etapas para implementação do orçamento participativo no município de Três Rios

Partindo da análise da metodologia para permitir a participação popular nos modelos acima descritos, e visando permitir a implementação desta ferramenta na elaboração do orçamento da Secretaria Municipal de Obras do Município de Três Rios, pode-se identificar um possível caminho. Conforme a LDO prevista para o ano de 2023, o orçamento da Secretaria de Obras ficou em R\$58.007.250,17, com o valor de R\$55.416.378,83 destinado a parte de Urbanismo (TRÊS RIOS, 2023). Assim sendo, o OP poderia constar em rubrica específica dentro destas estimativas, conforme as etapas abaixo.

- Participação direta - Todo cidadão poderá preencher um formulário no site da Prefeitura de Três Rios, propondo ações para o Orçamento Público.
- Participação por representação - Haverá audiências públicas virtuais com as associações de bairros e distritos, com calendário previamente informado.
- Consulta a sociedade civil organizada - Serão feitas reuniões com a associações de classes, conselhos e da sociedade civil para ouvir contribuições de especialistas ou de segmentos específicos. As sugestões que surgirem nestas consultas farão parte do conjunto de propostas a serem encaminhadas a Junta de Execução e Orçamento Financeiro.

Fica sugerido que todo cidadão poderá responder um questionário, disponível no site da Prefeitura de Três Rios até dia 30 de junho de cada ano.

A associação de bairro e distritos serão representados da seguinte forma:

A Secretaria Municipal de Planejamento dará ampla divulgação das chamadas para as audiências públicas com datas e horários para os bairros e distritos. As associações farão contato via e-mail informando os representantes que irão participar e também os e-mails e telefones para contato para o envio dos links das audiências.

Quanto maior participação melhor, entretanto, as salas virtuais deverão ter limite de 250 participantes, assim as associações deverão previamente comunicar os representantes dos bairros e distritos que irão participar.

Dinâmica da participação:

1º Ciclo:

- Levantamento de demandas dos bairros e distritos;

- Encaminhamento pelas associações das prioridades.

2º Ciclo:

- Apontamento dos valores das demandas;
- Debate sobre as prioridades por conta dos valores orçados.

3º Ciclo:

- Validação da proposta e envio dela para Junta de Execução Orçamentária e Financeira do Município.

Será de responsabilidade da Secretaria Municipal de Planejamento selecionar e contatar os conselhos de classes, fundações, associações comerciais, agências de desenvolvimento e Organizações Não governamentais (ONG's), a fim de colher sugestões consultivas para composição orçamentária.

Pela legislação vigente o executivo municipal tem até o dia 30 de setembro de do ano vigente para encaminhar a Câmara Municipal a proposta de Lei Orçamentária para o ano de seguinte, assim para uma boa elaboração do orçamento público as etapas estão assim elaboradas:

Levantamento de propostas até 30/06

- Participação Popular;
- Apuração de demandas por secretarias.

Prévia orçamentária até 30/08

- Conhecimento das prioridades da sociedade;
- Apuração das estimativas orçamentárias.

Consolidação do Orçamento 30/09/2021

- Envio para a Câmara Municipal da LOA

Desafios de implementação para a gestão do município de Três Rios

Muitos são os desafios na implementação do orçamento participativo, os autores envolvidos precisam ser capacitados ao processo do orçamento participativo. Preparação dos agentes: tanto os membros do governo, como os funcionários públicos e as lideranças populares precisarão receber capacitação para participar das diversas fases de confecção do orçamento (PIRES, 2001, p. 103).

Outro desafio, se não há vontade e comprometimento político disposto a destinar um bom percentual dos fundos do município para a decisão popular através do OP, a sociedade civil pode se sentir desmotivada a participar, uma vez que seu engajamento trará poucos ganhos efetivos aos cidadãos (LÜCHMANN; BORBA, 2002).

O governo a partir do momento que decidi implementar o orçamento participativo se depara com dificuldades em convocar a população para participar das reuniões e assembleias, pois a população está cada dia mais descrentes e desmotivadas com assuntos relacionados a políticas públicas.

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

E ainda há um receio por parte dos gestores quanto a implementação do orçamento participativo, visto que haverá uma maior cobrança por parte da população na execução das propostas ao longo de toda sua gestão. Mas todos desafios ao longo da implementação devem ser encarados de formas construtiva, para que o resultado possa ser produtivo e eficaz.

Não existe um padrão de processo para implementação do orçamento participativo, seus processos devem moldar a realidade de cada município. Avritzer (2003) destaca a importância do Desenho Institucional como condição necessária para o sucesso do orçamento participativo, ou seja, o desenho institucional deve se adequar as características da cidade.

METODOLOGIA

O primeiro aspecto metodológico consiste na própria estrutura do trabalho, que visa, permitir ao leitor, uma compreensão do tema exposto. Assim, iremos analisar os desafios que a implementação de um orçamento participativo pode trazer para a gestão do município de Três Rios, destacando o conceito da importância do

orçamento participativo em um município, seus desafios e as diversas metodologias para sua implementação.

Quanto as fontes teóricas o trabalho se vale da pesquisa bibliográfica, utilizando-se principalmente de artigos disponíveis em meio físico e na internet e livros com as principais referências, que formaram a base dos elementos apresentados neste artigo.

Ademais, elaborar-se-á, ainda, uma pesquisa documental, levantando e analisando orçamentos públicos dos municípios de Belo Horizonte, de Porto Alegre e de Campo dos Goytacazes, a fim de apurar a representatividade do orçamento participativo dentro das gestões públicas analisadas.

A pesquisa bibliográfica se caracteriza por ser a leitura de livros, artigos acadêmicos, jornais ou qual outro material de cunho técnico ou acadêmico com o propósito de fazer um apanhado completo sobre um determinado tema (OLIVEIRA, 2022). A pesquisa documental, diferentemente da pesquisa bibliográfica, recorre a fontes mais diversificadas e dispersas, sem tratamento analítico, tais como: tabelas estatísticas, jornais, revistas, relatórios, documentos oficiais, relatórios de empresas, etc. (FONSECA, 2002).

Desta forma, utilizaremos do método comparativo de dados, a fim de explorar a literatura existente sobre o tema e evidenciar os conceitos explanados através da análise de dados disponibilizados por prefeituras que aplicam o Orçamento Participativo como parte de suas gestões, demonstrando, assim, a importância do OP em si, bem como da efetiva colaboração da população em sua elaboração.

Com esta pesquisa, espera-se levar conhecimento aos gestores e futuros gestores do Município de Três Rios sobre os desafios e a importância da implementação de um orçamento participativo.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

Este trabalho objetivou em elaborar uma proposta relativo à compreensão e acompanhamento do orçamento, em linguagem simples e acessível, composta de informações que esclareçam as etapas desenvolvidas para cada parte do Orçamento Participativo.

Além de repassar uma noção sobre o processo de elaboração do orçamento no setor público, o artigo buscou informar aos cidadãos alguns instrumentos para acompanhamento da execução do orçamento, possibilitando verificar o atendimento das demandas inseridas na peça orçamentária.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O OP é um instrumento de gestão democrática capaz de assegurar a participação social, devendo ser entendido como mais um canal de democratização que permita ter um maior acesso a serviços urbanos e melhor qualidade de vida, por meio da gestão participativa e construção coletiva.

Como vimos não existe um padrão de processo para implementação do orçamento participativo, seus processos devem moldar a realidade do município. A iniciativa do Município de Três Rios em adotar a metodologia do OP deverá ser pelas condições positivas advindas de sua implantação, pois com a utilização da OP há a possibilidade de: uma maior transparência na elaboração e execução do orçamento; um maior controle social do orçamento e das finanças públicas; uma criação de um novo modelo para distribuição dos recursos; um enfrentamento da corrupção; um aumento da legitimidade da gestão municipal e a estimulação de uma educação para a cidadania, através da afirmação da cultura do diálogo e do compromisso entre governantes e população.

A aceitação do Orçamento Participativo como ferramenta de democratização da gestão pública, mesmo que enfrente alguns desafios, havendo vontade e engajamento político, é uma atitude de contribuição para um processo de construção de uma nova forma de gestão participativa. Ainda que longa e demorada a implantação, mas se estruturado da maneira apropriada o torna constante e sustentável.

REFERÊNCIAS

AVRITZER, L. **O Orçamento participativo e a teoria democrática**: um balanço crítico. São Paulo: Cortez, 2005.

BRASÍLIA. Sérgio Ricardo de Brito Gadelha. (org.). **Entendendo o Orçamento Público**: módulo 1. Módulo 1. 2017. Elaborado por Escola Nacional de Administração Pública. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3167/1/Modulo%201%20-%20Entendendo%20o%20Orçamento%20Publico.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2023.

BELO HORIZONTE. Prefeitura de Belo Horizonte. (org.). **ORÇAMENTO PARTICIPATIVO**: obras do orçamento participativo. OBRAS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO. 2022. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/governo/orcamento-participativo>. Acesso em: 01 jul. 2023.

FONSECA, J. J. S. Metodologia da pesquisa científica. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila.

LÜCHMANN, L. H. H., BORBA, J. (Orgs) **Orçamento participativo: análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina**. Fpolis: Insular, 2007.

OLIVEIRA, Angela. **Pesquisa bibliográfica e documental: metodologia, dicas e exemplos**. 2022. Disponível em: <https://mystudybay.com.br/blog/pesquisa-bibliografica/?ref=1d10f08780852c55>. Acesso em: 01 jul. 2022.

PIRES, V. **Orçamento Participativo**: o que é, para que serve, como se faz. Barueri, São Paulo: Manole, 2001.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Orçamento público**. Disponível em: <https://www.portaltransparencia.gov.br/entenda-a-gestao-publica/orcamento-publico>. Acesso em: 02 jul. 2023.

PORTO ALEGRE. PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. **ORÇAMENTO PARTICIPATIVO**: funcionamento geral. Funcionamento Geral. 2022. Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p_secao=15. Acesso em: 01 jul. 2023.

TRÊS RIOS. Prefeitura Municipal de Três rios. **Boletim Informativo Oficial do Município de Três Rios**: bio nº 1.829 - poder executivo. BIO Nº 1.829 - Poder Executivo. 2023. LDO. Disponível em: <https://tresrios.rj.gov.br/>. Acesso em: 29 set. 2023.

ROLNIK, Raquel. **Orçamento participativo da cidade de São Paulo**: amplia a democracia?. amplia a democracia?. 2020. Coluna originalmente publicada no UOL. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/orcamento-participativo-da-cidade-de-sao-paulo-amplia-a-democracia/>. Acesso em: 02 jul. 2023.

SANTOS, R. de C. **Plano plurianual e orçamento público**. Brasília. CAPES, 2010.

SCHWARTZMAN, Simon. **Orçamento participativo**. 1997. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3167/1/Modulo%201%20-%20Entendendo%20o%20Orçamento%20Publico.pdf. Acesso em 01 de jul. de 2023.