

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Eduardo da Silva Silveira e Lincoln Stein

A PERCEPÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS SOBRE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO
NO MUNICÍPIO DE SCHROEDER-SC

Pólo: Jaraguá do Sul - SC

2021

Eduardo da Silva Silveira e Lincoln Stein

**A PERCEPÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS SOBRE ORÇAMENTO
PARTICIPATIVO NO MUNICÍPIO DE SCHROEDER-SC**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à disciplina,
CAD 9184 - Trabalho de Conclusão IV como requisito
parcial para a obtenção do grau de Bacharel em
Administração Pública pela Universidade Federal de Santa
Catarina.

Área de concentração: Gestão Pública Municipal

Orientador: Prof^a. Dra. Clenia De Mattia

Florianópolis

2021

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Silveira, Eduardo da Silva

A percepção dos agentes públicos sobre orçamento participativo no município de Schroeder-SC : Gestão Pública Municipal / Eduardo da Silva Silveira, Lincoln Stein ; orientador, Clenia De Mattia, 2021.

82 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) -
Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sôcio
Econômico, Graduação em Administração, Florianópolis, 2021.

Inclui referências.

1. Administração. 2. Orçamento Participativo. 3. Gestão Pública Municipal. 4. Percepção dos agentes públicos. 5. Schroeder SC. I. Stein, Lincoln. II. De Mattia, Clenia. III. Universidade Federal de Santa Catarina. Graduação em Administração. IV. Título.

Eduardo da Silva Silveira e Lincoln Stein

Título: A PERCEPÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS SOBRE
ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO MUNICÍPIO DE SCHROEDER-SC

Este Trabalho Conclusão de Curso foi julgado adequado para obtenção do Título de “Bacharel em Administração Pública pela Universidade Federal de Santa Catarina” e aprovado em sua forma final pelo Curso de Administração Pública.

Jaraguá do Sul, 13 de julho de 2021.

Prof. Marcus Vinicius Andrade de Lima, Dr.
Coordenador do Curso

Banca Examinadora:

Prof.(a) Clenia de Mattia, Dra.
Orientador(a)
UFSC

Prof.(a) Alessandra Knoll, Dra.
Parecerista
UFSC

“Dedico esta pesquisa a minha esposa Nara, exemplo de perseverança e grande incentivadora, obrigado pelo apoio incondicional. Aos meus pais Mario e Janete (in memoriam) a minha eterna gratidão.”
Eduardo da Silva Silveira

“Dedico esta pesquisa a minha esposa Giovana e ao nosso filho Mateus, cuja presença foi essencial para a conclusão deste trabalho. Grato pela compreensão com as minhas horas de ausência. Amo vocês.”
Lincoln Stein

AGRADECIMENTOS

Agradecemos primeiramente aos nossos familiares, que sempre nos apoiaram na continuidade de nossos estudos.

Aos professores do Curso de Administração Pública da Universidade Federal de Santa Catarina, que contribuíram ao longo desta trajetória, por meio das disciplinas e debates, para o desenvolvimento desta pesquisa.

Aos tutores Professores Bernardo da Silva Junior, Camila Philippi e a coordenadora Professora Helen Fischer Günther pela presteza e atendimento.

À tutora Professora Rosana Gomes e todos os funcionários do Polo UAB de Jaraguá do Sul, representando a Prefeitura Municipal de Jaraguá do Sul, que de forma particular muito nos ajudaram para a concretização deste curso.

Aos colegas de classe pelos momentos de amizade e apoio.

RESUMO

Tendo em vista que a Administração Pública é a principal responsável em promover ações e políticas públicas que desenvolvam o país e o coloquem num patamar de destaque no cenário internacional pelas boas práticas de governança, bem como há necessidade de que os recursos públicos sejam realmente direcionados ao atendimento das principais carências apresentadas pela população local, possibilitando àqueles a participação e apresentação de suas necessidades mais preponderantes, permitindo que possam exercer a sua cidadania na definição de prioridades de políticas públicas da comunidade local, pesquisou-se sobre o Orçamento Participativo, a fim de identificar os desafios para implementação de um Orçamento Participativo no Município de Schroeder/SC e a consequente percepção dos agentes públicos do município em relação ao tema. Para tanto, identificou-se na literatura os desafios para implementação de um orçamento participativo, criou-se categorias de análises para apresentar os desafios para implementação de um orçamento participativo no município e apresentou-se o grau de conhecimento que os agentes públicos possuem sobre o assunto. Realizou-se uma pesquisa qualitativa, pois no que se refere ao uso da abordagem qualitativa, pode-se ratificar pela utilização de fontes bibliográficas, juntamente com a explicação pertinente ao tema estudado, elaborou-se um questionário para interação entre acadêmicos e o ambiente pesquisado, propiciando a coleta de informações e concluiu-se com a apresentação dos resultados acerca da temática. Diante disso, verificou-se que os agentes públicos têm conhecimento concernentes ao orçamento participativo, porém há necessidade de capacitá-los a respeito de legislação, cálculos contábeis e sistemas de participação. Portanto, constatou-se que o conhecimento dos agentes públicos é apropriado à temática, mas demandará da Administração Pública Municipal uma preparação financeira-orçamentária que possibilite capacitar os agentes públicos, tornando-os preparados para enfrentar os desafios apresentados para se implementar o orçamento participativo no município de Schroeder-SC.

Palavras-chave: Orçamento Participativo. Município. Agentes Públicos.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Organograma da Prefeitura Municipal de Schroeder/SC.

Figura 2. Evolução do PIB de Schroeder/SC.

Figura 3. Evolução das despesas orçamentárias empenhadas – Schroeder/SC.

Figura 4 – Evolução das receitas orçamentárias realizadas – Schroeder/SC.

Figura 5 - Resultados orçamentários de Schroeder – 2017.

Figura 6 - Resultados orçamentários de Schroeder – 2018.

Gráfico 1 – Quanto ao gênero dos agentes públicos.

Gráfico 2 – Quanto a faixa de idade dos agentes públicos.

Gráfico 3 – Quanto ao nível de escolaridade.

Gráfico 4 – Quanto a função do agente público na administração pública municipal.

Gráfico 5 – Quanto ao conhecimento sobre orçamento participativo.

Gráfico 6 – Quanto ao interesse de implementar o orçamento participativo.

Gráfico 7 – Forma adequada da população participar do orçamento participativo.

Gráfico 8 – Grau de importância quanto aos desafios técnicos.

Gráfico 9 – Grau de importância quanto aos desafios políticos.

Gráfico 10 – Grau de importância do orçamento participativo como forma de participação.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Desafios Técnicos e Políticos.

Quadro 2 – Experiências municipais de orçamento Participativo.

Quadro 3 – Quantitativo por tipo de cargo da Prefeitura Municipal de Schroeder/SC.

Quadro 4 – Desafios Técnicos e Políticos.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Relação do total da folha de pagamento de Schroeder - SC.

Tabela 2 – Componentes do IDHM de Schroeder.

LISTA DE SIGLAS

ADCT - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

CRFB/88 - Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano.

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias.

LOA - Lei Orçamentária Anual.

LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal.

PIB – Produto Interno Bruto.

PPA - Plano plurianual.

PROCON – Programa de Proteção e Defesa do Consumidor.

PSDB - Partido da Social-Democracia Brasileira.

TI - Tecnologia da Informação.

TIC - Tecnologia da Informação e Comunicação.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	12
1.1. Tema e problema de pesquisa	12
1.2. Objetivos	13
Objetivo geral	13
1.2.1. Objetivos específicos	13
1.3. Justificativa.....	13
2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	16
2.1. Democracia brasileira e as formas de participação popular	16
2.1.1. Orçamento público.....	18
2.1.1.1. Conceito.....	18
2.1.1.2. Modelos de orçamento público.....	19
2.1.1.2.1. Orçamento tradicional.....	19
2.1.1.2.2. Orçamento moderno	20
2.1.1.2.2.1. Orçamento-programa	20
2.1.1.2.2.2. Orçamento base zero ou por estratégia	21
2.1.1.2.2.3. Orçamento participativo.....	21
2.1.1.3. Princípios orçamentários.....	22
2.1.1.3.1. Noções de princípios.....	22
2.1.1.3.2. Princípio da unidade ou totalidade.....	23
2.1.1.3.3. Princípio da anualidade ou periodicidade.....	23
2.1.1.3.4. Princípio da exclusividade	24
2.1.1.3.5. Princípio do orçamento bruto	24
2.1.1.3.6. Princípio da clareza.....	25
2.1.1.3.7. Princípio da universalidade.....	25
2.1.1.3.8. Princípio da discriminação/especialização/ especificação.....	26
2.1.1.3.9. Princípio da não afetação ou não vinculação.....	26
2.1.1.3.10. Princípio da unidade de caixa	27
2.1.1.3.11. Princípio da programação	27
2.1.1.3.12. Princípio da publicidade.....	27
2.1.1.3.13. Princípio da legalidade ou reserva legal.....	28
2.1.1.3.14. Princípio da exatidão	28
2.1.1.3.15. Princípio da proibição do estorno	29
2.1.1.3.16. Princípio do equilíbrio	29
2.1.2. Sistema orçamentário brasileiro	29
2.1.2.1. Plano plurianual (PPA).....	29
2.1.2.2. Lei de diretrizes orçamentárias.....	30

2.1.2.3.	Lei orçamentária anual.....	32
2.2.	Orçamento participativo.....	34
2.2.1.	Fundamentos do orçamento participativo	34
2.2.2.	Evolução normativa do orçamento participativo	36
2.2.3.	Orçamento participativo no Brasil: experiência de alguns municípios.....	39
2.2.4.	Desafios técnicos e políticos para implementação do orçamento participativo	43
2.2.5.	Orçamento participativo digital.....	47
2.3.	Caracterização do município de Schroeder/SC.....	51
3.	METODOLOGIA DA PESQUISA	59
3.1	Natureza e Caracterização da pesquisa.....	59
3.2	Coletas e análise dos dados.....	59
4.	RESULTADOS DA PESQUISA.....	62
4.1.	Identificação e criação de categorias de desafios para implementação de um orçamento participativo no município	62
4.2.	Apresentar o grau de conhecimento que os agentes públicos possuem sobre orçamento participativo.....	71
5.	CONCLUSÃO	73
	REFERÊNCIAS.....	75
	APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO de ORÇAMENTO PARTICIPATIVO	81

1. INTRODUÇÃO

1.1. Tema e problema de pesquisa

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) conhecida como Constituição Cidadã ou Democrática consagrou entre seus princípios fundamentais, a participação popular, uma vez que indicou em seu artigo 1º que todo o poder emana do povo, que o exerce de forma direta ou indiretamente por meio de representantes eleitos. Esse princípio assegura aos cidadãos não apenas a representação política por intermédio do voto na escolha dos governantes, mas também garante algumas modalidades de participação direta, como a do plebiscito, do referendo, da iniciativa popular de lei e a possibilidade de interferir nas escolhas públicas e na definição de prioridades, por meio de instrumentos participativos. Nesse sentido, o propósito seria estabelecer condições para o desenvolvimento de uma cidadania plena e de inclusão, com o livre exercício das liberdades públicas.

Dentre os principais instrumentos assecuratórios de participação popular destaca-se o orçamento público participativo, entendido como uma possibilidade de construção de um plano de trabalho elaborado por meio de diálogos com a administração pública e que uma vez consolidado, passa a representar as ações governamentais a serem executadas nos períodos subsequentes.

Nessa perspectiva, ao encontrar desafios e restrições, propõe-se implementar um orçamento participativo para maximizar instrumento de transparência e incentivo à participação popular, com o objetivo de viabilizar ações comuns entre Governo Municipal e a comunidade local.

Assim, a participação popular poderá qualificar e fortalecer o processo de democratização da sociedade local, atendendo a um número maior de pessoas, não substituindo a gestão pública, mas dando um contorno mais legítimo, representativo, democrático e transparente ao orçamento público.

Por isso, considerando a amplitude do tema e a ausência de orçamento participativo no município de Schroeder/SC, o presente trabalho pretende responder a seguinte problemática: **Quais os desafios para implementação de um Orçamento Participativo em município de Schroeder-SC, na visão do legislativo e executivo municipal?**

1.2. Objetivos

Objetivo geral

O objetivo geral do trabalho proposto visa identificar os desafios para implementação de um Orçamento Participativo no Município de Schroeder/SC na visão do legislativo e executivo municipal.

1.2.1. Objetivos específicos

Os objetivos específicos do presente trabalho que direcionaram a pesquisa para o alcance dos resultados almejados foram:

- a) Identificar na literatura os desafios para implementação de um orçamento participativo;
- b) Criar categorias de análises para apresentar os desafios para implementação de um orçamento participativo no município;
- c) Apresentar o grau de conhecimento que os agentes públicos possuem sobre orçamento participativo.

1.3. Justificativa

A Administração Pública é a principal responsável em promover ações e políticas públicas que desenvolvam o país e o coloquem num patamar de destaque no cenário internacional pelas boas práticas de governança.

Entretanto, nos últimos vinte anos, tendo em vista a ascensão dos gastos públicos e do consequente endividamento público, evidencia-se, que há um significativo crescimento nos gastos com pessoal e encargos sociais; nos juros e encargos da dívida pública; déficit orçamentário do governo federal e um crescimento exponencial nos gastos com a previdência.

Assim, Fonseca (2019) ratifica que “do final de 1995 a 2018, estes gastos cresceram a uma média de 9,3% ao ano. Isso é muito acima da inflação de preços, que, de 1996 a 2018, apresentou uma média de 6,32% ao ano.”

Ademais, nota-se na contramão do aumento dos gastos públicos supracitados, que há uma estagnação da arrecadação tributária, impedindo que se possa investir nas áreas carentes e necessitadas, ora por crises econômicas, ora por crises políticas.

Neste contexto, sugere-se adotar as práticas de Orçamento Participativo (OP) dentro

dos trâmites do Orçamento Público, nas esferas municipais, com intuito de disseminar entre a população, a importância da soberania popular e da democracia representativa. Embora a elaboração do Orçamento Público seja de competência do Poder Executivo e sua aprovação seja atribuição do Poder Legislativo, os projetos, programas, ações e políticas públicas que visam atender as demandas da população, sempre passam pelos representantes do povo, para que legitimem a aplicação dos recursos públicos. Contudo, muitas vezes, a aplicação e a consequente distribuição dos recursos públicos são demasiadamente equivocadas.

Portanto, avalia-se no Orçamento Público, a possibilidade de implantar o Orçamento Participativo, com diretrizes básicas consistentes que possibilite aos cidadãos a participação e apresentação de suas necessidades mais preponderantes, permitindo que possam exercer a sua cidadania na definição de prioridades de políticas públicas da comunidade local.

Logo, a presente pesquisa apresenta relevância para o município de Schroeder-SC em sua perspectiva de ente federativo municipal, bem como para os seus municípios, uma vez que até o momento, o município mencionado não adota nenhum projeto de participação popular na elaboração do seu orçamento.

No que se refere a comunidade acadêmica, a pesquisa será de suma importância à medida em que a disseminação das informações levantadas e dos resultados obtidos proporcionará uma maior compreensão de um assunto ainda pouco explorado, que é o Orçamento Participativo.

Para os acadêmicos, a pesquisa assumirá um papel relevante na formação e desenvolvimento, porque possibilitará conhecer os trâmites para desenvolver um processo de orçamento participativo no município estudado, oferecendo a eles a oportunidade de se deparar ainda no transcorrer da trajetória acadêmica com a complexidade de elaborar um projeto de políticas públicas de orçamento participativo antes de ingressar na Administração Pública Municipal.

Nesse contexto, a implantação de diretrizes para elaboração de um orçamento participativo no município de Schroeder legitima sua atuação, assegurando a formação de uma nova cultura política e, principalmente, ampliando sua receita, uma vez que prioriza o atendimento do interesse coletivo em detrimento do interesse particular, garantindo que os recursos públicos sejam realmente direcionados ao atendimento das principais carências apresentadas pela população local.

Portanto, espera-se que os habitantes do município de Schroeder tenham acesso a um conjunto de diretrizes básicas que propiciem a conhecer as etapas de um orçamento participativo que permitirá o desenvolvimento de um processo de conhecimento a respeito do

orçamento público municipal e os aspectos essenciais ou elementares, possibilitando que decisões coletivas direcionem os investimentos públicos para as verdadeiras demandas populares. Ou seja, ao elaborar o orçamento público, busca-se ampliar consideravelmente o canal de comunicação entre os agentes públicos municipais e a população, garantindo que os munícipes exerçam sua cidadania de maneira efetiva e democrática.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Neste primeiro capítulo será apresentada uma introdução acerca do Estado Democrático de Direito e sua repercussão no exercício da democracia participativa. Ademais, pretende-se expor o orçamento público, especificamente na modalidade de orçamento participativo como um dos possíveis instrumentos de participação popular. Para tanto, intenciona-se abordar o conceito amplo de orçamento público, os modelos de orçamento e suas principais características, a composição legal do sistema orçamentário brasileiro, bem como expor os principais enunciados principiológicos, que norteiam o ciclo orçamentário.

2.1. Democracia brasileira e as formas de participação popular

Etimologicamente, o termo democracia de origem grega, significa "governo do povo" e dentro de uma perspectiva de Estado Democrático de Direito, pode ser compreendida como uma forma de organização política, por meio do qual os cidadãos possuem o direito de participar das decisões de poder de forma direta ou indiretamente na escolha de representantes que devem agir em seu nome.

Acerca dessa concepção, José Afonso da Silva (2003, p. 126) ensina:

A democracia é um processo de convivência social em que o poder emana do povo, há de ser exercido, direta ou indiretamente, pelo povo e em proveito do povo. A democracia, em verdade, repousa sobre dois princípios fundamentais ou primários, que lhe dão a essência conceitual: (a) o da soberania popular, segundo o qual o povo é a única fonte do poder, que se exprime pela regra de que todo o poder emana do povo; (b) a participação, direta ou indireta, do povo no poder, para que este seja efetiva expressão da vontade popular.

Seguindo essa mesma linha de entendimento, Duarte Júnior (2014, p. 216) afirma que:

A democracia é um regime que visa à defesa dos direitos fundamentais (liberdades substantivas), pautando-se em dois princípios (das liberdades instrumentais): a soberania popular – fonte de todo o poder; e a democracia participativa, ou seja, a manifestação da expressão popular no poder.

Em termos normativos, a CRFB/88, consagrou a democracia como forma de organização política e a República Brasileira como um Estado Democrático Brasileiro, o que se depreende do seu art.1º, parágrafo único:

Art. 1.º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:
I - a soberania;
II - a cidadania;
III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Ademais, a análise do texto constitucional, possibilita concluir que a CRFB/88 adotou concomitantemente a democracia representativa como elementar do sistema eleitoral brasileiro, mas reconheceu a possibilidade do exercício do poder de forma direta pelo povo, por meio dos instrumentos como o sufrágio universal, o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular de leis e a ação popular.

Com previsão expressa nos arts. 5º, inciso LXXXIII e 14 do texto constitucional, referidos institutos foram positivados como instrumentos de desenvolvimento de uma cidadania plena e inclusiva, visando o livre exercício das liberdades públicas.

Acerca da importância da previsão dos institutos da democracia direta no texto constitucional de 1988, Fernandes (2018, p. 831) conclui que “esses direitos instrumentalizam a condição da cidadania ativa enquanto meio de participação nos processos de formação do poder no Estado e na sociedade, viabilizando o que podemos chamar de exercício da democracia participativa em um Estado Democrático de Direito”.

Do exposto, nota-se que o regime de democracia adotado no Brasil é semidireta, tratando-se de um sistema misto também denominado híbrido. Embora tradicionalmente o exercício democrático se resumia a eleição de agentes políticos que representam teoricamente a vontade do povo, modernamente, essa concepção foi ampliada e a ordem constitucional estabelece um novo paradigma, visando incentivar a participação de todos os envolvidos na deliberação de políticas públicas, bem como no dever de fiscalizar as ações iniciadas por seus representantes.

Em conformidade com essa ampliação do conceito de democracia, Marcus Augusto Perez (2004, p.32) adverte:

O que empiricamente se constata é que, hoje, os institutos da democracia representativa são acompanhados e, em alguns aspectos até mesmo substituídos por instrumentos participativos ou de democracia semidireta. A democracia participativa surge, portanto, em face dos problemas enfrentados pela democracia representativa, para reforçar os controles sobre a atuação estatal. Como o seu próprio nome, a democracia participativa baseia-se numa abertura do Estado a uma participação popular maior do que admitida no sistema de democracia puramente representativa. (PEREZ, 2004, p.32).

Nesse mesmo sentido, Brito (1997) entende que:

a participação popular não quebra o monopólio estatal da produção do Direito, mas obriga o Estado a elaborar o direito de forma emparceirada com os particulares

(individual ou coletivamente). E é justamente esse modo emparceirado de trabalhar o fenômeno jurídico, no plano de sua criação, que se pode entender a locução 'Estado Democrático' (figurante no preâmbulo da Carta de Outubro) como sinônimo perfeito de 'Estado Participativo'.

Assim, partindo da premissa de que o controle popular sobre a atuação estatal pode ser considerado um instrumento de exercício da democracia, surge a relevância da temática acerca do orçamento, notadamente do orçamento participativo, entendido como a possibilidade de realização da gestão efetiva e democrática dos recursos públicos, aproximando os cidadãos do processo da tomada de decisões, tornando-as mais próximas das necessidades, expectativas e carências sociais. Isso porque o orçamento participativo busca alinhar as decisões políticas com as propostas elencadas pela comunidade local, representando um importante elemento no aperfeiçoamento político em um Estado Democrático de Direito.

2.1.1. Orçamento público

2.1.1.1. Conceito

Etimologicamente a palavra orçamento tem origem na Itália e deriva de "orzare", que significa em termos atécnicos "o ato de fazer cálculos". No entanto, com o passar do tempo e com a evolução dos estudos acerca das finanças públicas e da administração financeira, esse termo foi ganhando um sentido técnico, assumindo o significado de ser um plano de operações do governo e seus respectivos meios de financiamento, a ser implementado em um determinado período.

Nessa linha de entendimento, define-se o orçamento público como "um instrumento que contém a alocação de recursos públicos necessários à consecução dos planos e dos programas de Governo visando satisfazer aos anseios da sociedade de forma eficiente, eficaz e com transparência, além de possibilitar amplo controle pelo cidadão" (GIACOMONI, 2007. p. 63).

Destarte, ao conceito inicial de orçamento público como simples plano de política fiscal do Governo, foram inseridos elementos gerenciais, de modo a torná-lo um verdadeiro e completo instrumento de gestão e planejamento das ações e programas governamentais, abarcando aspectos legais, políticos, fiscais, administrativos e econômicos.

Essa conceituação mais moderna e completa é evidenciada nas lições de Abreu e Câmara (2015, p. 74) que definem o orçamento público como:

Filtro de análise da viabilidade de execução das políticas públicas, tanto do ponto de vista econômico quanto político. Isso se deve, respectivamente, pelo seu uso para avaliar a disponibilidade de recursos para a formulação das políticas públicas

(análise estática) e também pelas possibilidades da gestão orçamentária dentro do contexto político institucional de decisão (análise dinâmica).

Assim, uma visão mais gerencial de orçamento público, transpassa o simples entendimento de plano governamental traçado para buscar mero equilíbrio entre a fixação das despesas planejadas e a previsão de receitas a serem arrecadadas, para um conceito que compreende o orçamento público como ferramenta essencial de governança, de modo a garantir a alocação correta dos recursos públicos, assegurar a sustentabilidade fiscal do governo e viabilizar a prestação eficiente de serviços públicos.

2.1.1.2. Modelos de orçamento público

O orçamento público, em termos de tipologia, passou por um processo de evolução ao longo dos anos, acompanhando o crescimento da representatividade dos governos e do incremento das suas atividades econômicas. Inicialmente estava representado pelo orçamento denominado tradicional. Já no contexto atual da gestão pública, o orçamento público passou a ser denominado moderno, englobando os seguintes tipos: orçamento-programa, orçamento base zero ou por estratégia e orçamento participativo.

2.1.1.2.1. Orçamento tradicional

Nesse viés evolutivo, o orçamento tradicional, também denominado de clássico, representa a primeira noção de orçamento público. Por meio dele, havia a explicitação de apenas um elemento do orçamento, qual seja, o objeto de gasto.

Segundo Pacelli (2018), esse modelo de orçamento surgiu na Inglaterra, no ano de 1822 e objetivava tão somente obter um controle político, sendo que o aspecto econômico ocupava uma importância secundária.

Nesse mesmo sentido Giacomini (2012, p. 56) adverte:

O orçamento constituía-se numa fórmula eficaz de controle, pois colocava frente a frente as despesas e as receitas. Na época, os impostos eram autorizados anualmente, o que permitia uma verificação crítica mais rigorosa das despesas a serem custeadas com a receita proveniente desses impostos. O controle no sentido contábil e financeiro acabava sendo um corolário do controle político.

Todavia, essa visão proposta pelo orçamento tradicional, que compreendia o orçamento como um simples plano contábil, focado no controle das despesas públicas não atendia a imperiosa necessidade de planejamento e administração governamental. Assim, na tentativa de atender a crescente preocupação com a eficiência na otimização e utilização dos recursos públicos, surge o modelo de orçamento moderno.

2.1.1.2.2. Orçamento moderno

O modelo moderno de orçamento segue uma trajetória conceitual evolutiva, uma vez que incorporou em seu núcleo, elementos de planejamento e de programação, que demonstram as necessidades evidenciadas no contexto político e de gestão pública em que foi elaborado, ou seja, incluem dimensões relacionadas com a eficiência e a efetividade da aplicação dos recursos públicos.

Nessa ótica, Giacomoni (2005, p.61) apresenta a necessidade imposta pelo século XX e a conseqüente ampliação trazida pelo orçamento moderno, com seus novos elementos:

O orçamento é algo mais que uma simples previsão de receita ou estimativa de despesa. É - ou deve ser - ao mesmo tempo, um relatório, uma estimativa e uma proposta. É - ou deve ser - um documento por cujo intermédio o chefe do executivo, como autoridade responsável pela conduta dos negócios do governo, apresenta-se à autoridade a quem compete criar fontes de rendas e conceder créditos e faz perante ela uma exposição completa sobre a maneira porque ele e seus subordinados administram os negócios públicos no último exercício; é - ou deve ser -, o documento em que expõe a situação do tesouro público no momento. Na base dessas informações é que ele traça o seu programa de trabalho para o exercício seguinte, então como acha que deve ser financiado esse programa.

Assim, com o surgimento do orçamento moderno, o orçamento que antes era uma ferramenta de controle político transforma-se em instrumento de administração, englobando procedimentos acerca do planejamento, da execução e do controle dos recursos públicos.

Considerando orçamento moderno como gênero, pode-se identificar três subtipos: orçamento programa, orçamento base zero e orçamento participativo.

2.1.1.2.2.1. Orçamento-programa

O orçamento-programa é vinculado essencialmente com o planejamento, programação e orçamentação. De forma simplificada, Pacelli (2018, p. 120) explica que "o planejamento seria composto por planos de longo e médio prazo, a programação conteria as prioridades no curso prazo e a orçamentação seria o orçamento propriamente dito".

Em outros termos, Fortes (2006, p. 75) preleciona:

O orçamento programa é, portanto, um plano de trabalho onde são detalhados os programas e despesas que se pretendem realizar durante o exercício financeiro, evidenciando a política econômica do governo. Nele são demonstrados os propósitos, objetivos e metas para qual a administração solicita os recursos necessários, identificando os custos dos programas propostos para alcançar tais objetivos e os dados quantitativos que medem as realizações dentro de cada programa.

No Brasil, o orçamento-programa foi adotado e instituído por meio da promulgação da Lei nº 4.320 de 1964 e foi detalhado pelo Decreto-Lei nº 200 de 1967, sendo obrigatório para todos os entes públicos.

2.1.1.2.2.2. Orçamento base zero ou por estratégia

Esse tipo de orçamento moderno surge como uma evolução do modelo tradicional de orçamento e impõem a necessidade de justificar e fundamentar todos os programas e recursos requeridos toda a vez que se inicia um novo ciclo orçamentário. Na perspectiva desse modelo moderno de orçamento, o essencial é a avaliação dos resultados obtidos.

Consoante define Kohama (2010, p. 57) “orçamento à base zero é um processo operacional de planejamento e orçamento que exige de cada administrador a fundamentação da necessidade dos recursos totais solicitados e em detalhes lhe transfere o ônus da prova, a fim de que ele justifique a despesa”.

Dos conceitos acima, extrai-se que o orçamento base zero ou por estratégia gera uma contribuição teórica, uma vez que amplia a visão estratégica do agente público, já que a necessidade de deixar a base zerada, permite ao administrador identificar possíveis excessos nos gastos, eventuais duplicidades, além oportunizar a escolha das melhores alternativas com vistas a melhor alocação dos recursos.

2.1.1.2.2.3. Orçamento participativo

O orçamento participativo é um dos tipos do orçamento moderno, que pode ser compreendido como um instrumento por meio do qual busca-se a inserção da sociedade na elaboração do projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA).

Na visão de Oliveira e Hovarth (1999, p. 112) o orçamento participativo é:

uma iniciativa dos governantes que: a. busca uma decisão descentralizada; b. cria conselhos populares, o que enseja a produção de opinião pública independente; c. faz com que o cidadão desloque o seu centro de atenção para questões locais; d. gera a consciência de participação do cidadão; e. dá nascimento a dois focos de poder democrático: um pelo voto; outro pelas instituições diretas de participação.

Assim, ainda que muito incipiente nos municípios brasileiros, o orçamento participativo representa uma verdadeira democratização dos processos decisórios da Administração Pública, uma vez que ao mesmo tempo que exige da sociedade uma participação mais ativa na identificação das suas demandas, impõem ao Estado a necessidade de atender ou justificar o não atendimento às requisições da comunidade local.

Evidenciando o elemento de participação popular na elaboração do orçamento participativo, Pires (2001, p. 13) ressalta:

fazer o Orçamento Participativo nada mais é do que fazer o Orçamento-Programa (dominando, pois os conceitos e a técnica que lhe são inerentes), tomando por base as decisões políticas referenciadas em processo de discussão de prioridades com a

população organizada (o que exige, por sua vez, o domínio de outros conceitos e técnicas.)

Desse modo, o orçamento participativo pode ser visto como uma ferramenta que possibilita a construção de uma sociedade mais ativa e qualificada, atuando de modo cooperativo com o Governo, por meio da valorização dos segmentos populares organizados e de suas respectivas prioridades.

2.1.1.3. Princípios orçamentários

2.1.1.3.1. Noções de princípios

Etimologicamente a palavra princípio deriva do latim "principium" e denota o início, o começo e o fundamento de qualquer procedimento.

Direcionando o estudo dos princípios aplicados à ciência, Carrazza (2005, p.39) ensina: “por igual modo, em qualquer Ciência, princípio é sempre começo, alicerce, ponto de partida. Pressupõe, sempre, a figura de um patamar privilegiado, que torna mais fácil a compreensão ou a demonstração de algo. Nesta medida, é ainda, a pedra angular de qualquer sistema”.

Complementando esse entendimento, Ataliba (1998, p.34) define os princípios utilizando os seguintes termos:

são as linhas mestras, os grandes nortes, as diretrizes magnas do sistema jurídico. Apontam os rumos a serem seguidos por toda a sociedade e obrigatoriedade perseguidos pelos órgãos do governo (poderes constituídos). Eles expressam a substância última do querer popular, seus objetivos e desígnios, as linhas mestras da legislação, da administração e da jurisdição. Por estas não podem ser contrariados; têm que ser prestigiados até as últimas consequências.

Assim, denota-se que os princípios possuem importância singular no sistema jurídico, sendo igualmente aplicáveis na seara orçamentária, apresentando-se como enunciados que regem todo o processo do orçamento público.

Evidenciando a importância dos princípios no campo orçamentário, Pacelli (2018, p. 41) destaca: “os princípios orçamentários visam estabelecer regras básicas, a fim de conferir racionalidade, eficiência e transparência aos processos de elaboração, execução e controle do orçamento público.”

Por derradeiro, verifica-se que os princípios orçamentários além de possuírem importante funções normativa e integrativa, constituem a base axiológica de todo o ciclo orçamentário, desde a sua elaboração, execução, controle e avaliação.

Considerando essas ponderações, cumpre adentrar no âmbito dos princípios norteadores do sistema orçamentário brasileiro.

2.1.1.3.2. Princípio da unidade ou totalidade

O princípio da Unidade também denominado Totalidade indica que o orçamento deve ser uno, ou seja, cada esfera governamental precisará elaborar um único orçamento para um exercício financeiro.

Esse princípio encontra-se previsto no texto constitucional de 1988, especificamente no art. 165, §5º, nos seguintes termos:

Art. 165 -(...)

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:
 I - 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;
 II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
 III - 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.

Além da previsão constitucional, referido princípio encontra-se disposto expressamente no art. 2º, da Lei nº 4.320/64: “A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade”.

Assim, de acordo com a redação legal, denota-se que no âmbito da União, dos Estados e dos Municípios deve-se existir apenas um único documento legal, estruturado de forma a determinar as receitas previstas e as despesas fixadas para cada exercício financeiro.

2.1.1.3.3. Princípio da anualidade ou periodicidade

O princípio da Anualidade preleciona que a Lei do Orçamento deve referir-se a um período determinado de tempo ou exercício financeiro, sendo adotado no Brasil, o período de um ano. Nos termos do disposto no art. 34 da Lei nº 4.320/64, o exercício financeiro deve ser compreendido como o período de tempo coincidente com o ano civil, ou seja, de 1º de janeiro a 31 de dezembro.

Lecionando a respeito desse enunciado principiológico, Augustinho Paludo (2013, p. 31) aponta: “o princípio da anualidade apregoa que as estimativas de receitas e as autorizações de despesas devem referir-se a um período de tempo, em geral, um ano ou o chamado "exercício financeiro", que corresponde ao período de vigência do orçamento”.

Verifica-se, portanto, que a principal funcionalidade do princípio da anualidade é fixar a vigência limitada no tempo da lei orçamentária.

2.1.1.3.4. Princípio da exclusividade

O enunciado principiológico da exclusividade prescreve que a lei orçamentária deverá ter seu conteúdo restrito às matérias financeiras, não podendo incluir conteúdos estranhos à previsão de receita e fixação de despesa.

Nesse sentido é a definição trazida pela CRFB/88 em seu art. 165, §8º, que além de conceituar referido princípio, apresenta as duas exceções permitidas:

Art. 165. (...)

§8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

A respeito da finalidade do princípio da exclusividade, James Giacomoni (2012, p. 88) explica: “esse princípio surgiu com o objetivo de impedir que a Lei de Orçamento, em função da natural celeridade de sua tramitação no legislativo, fosse utilizada como meio de aprovação de matérias outras que nada tinham que ver com questões financeiras.”

Assim, em síntese, o princípio da exclusividade pode ser compreendido como a proibição de não se admitir dispositivos legais com matérias estranhas na LOA.

2.1.1.3.5. Princípio do orçamento bruto

Com previsão expressa no artigo 6º da Lei nº 4.320/64, o princípio do orçamento público apregoa "que todas as parcelas da receita e da despesa devem aparecer no orçamento em seus valores brutos, sem qualquer tipo de dedução".

Explicando referido conceito legal, Augustinho Paludo (2013, p. 32) ensina que: “o princípio do Orçamento Bruto estabelece que todas as parcelas de receitas e despesas, obrigatoriamente, devem fazer parte do orçamento em seus valores brutos, sem qualquer tipo de deduções.”

Procura-se com essa norma impedir a inclusão de importâncias líquidas, ou seja, descontando despesas que serão efetuadas por outras entidades e, com isso, impedindo sua completa visão, conforme preconiza o princípio da universalidade.

Do exposto, extrai-se que o princípio do orçamento público exige a inclusão de receitas e despesas pelos seus totais, impedindo a inclusão de valores líquidos.

2.1.1.3.6. Princípio da clareza

Pelo princípio da clareza compreende-se que a lei orçamentária deve ser elaborada em linguagem acessível, não só aos operadores do sistema orçamentário, mas a qualquer cidadão que tenha interesse em conhecê-la.

Nesse sentido, James Giacomoni (2012, p.92) ao tratar de outros princípios tradicionais do sistema orçamentário, ensina que “o orçamento público, ao cumprir múltiplas funções - algumas não técnicas - deve ser apresentado em linguagem clara e compreensível a todas aquelas pessoas que, por força de ofício ou por interesse, precisam manipulá-lo”.

Para tanto, o mesmo autor sugere inserir comentários com informações globais nos anexos sintéticos de modo a simplificar a linguagem técnica empregada na elaboração da lei orçamentária. (Giacomoni, 2012, p. 92)

2.1.1.3.7. Princípio da universalidade

O princípio da universalidade é outro imperativo constitucional que deve ser observado na elaboração da lei orçamentária. Encontra-se positivado no art. 165, §5º, da CRFB/88:

Art. 165 (...)

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I - 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;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - 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.

Além da disposição no texto constitucional, referido princípio é normatizado nos art. 2º, 3º e 4º da Lei nº 4.320/64 e pode ser sintetizado nos dizeres de Giovanni Pacelli (2018, p. 45): "segundo este princípio, a LOA de cada ente federado deverá conter todas as receitas e as despesas de todos os Poderes, órgãos, entidades, fundos e fundações instituídas e mantidas pelo poder público."

Assim, pelo princípio da universalidade, todas as receitas e despesas de cada ente federado devem ser incluídas na LOA e nenhuma despesa pode ser realizada sem autorização legislativa.

2.1.1.3.8. Princípio da discriminação/especialização/ especificação

O princípio da discriminação encontra-se positivado no art. 15, §1º, da Lei nº 4.320/1964 nos seguintes termos:

Art. 15. Na Lei de Orçamento a discriminação da despesa far-se-á no mínimo por elementos.

§ 1º Entende-se por elementos o desdobramento da despesa com pessoal, material, serviços, obras e outros meios de que se serve a administração pública para consecução dos seus fins.

Por oportuno, Pacelli (2018, p.57-58) elucida o enunciado e apresenta as exceções legais:

O princípio da especificação estabelece que não é possível que a LOA consigne dotações globais para atender indistintamente despesas de pessoal, material, serviços de terceiros, transferências ou quaisquer outras. Além disso, a lei 4.320/1964 estabelece que a descrição da despesa na LOA contemple até o nível de elementos. Esse princípio possui exceções. A primeira está na própria lei 4320/64: os programas especiais de trabalho classificados como despesas de capital de investimentos. A segunda exceção consta do Decreto-Lei 200/67: a reserva de contingência.

Assim, por meio desse princípio, veda-se a inserção de valores globais, genéricos, sendo necessário apresentar as receitas e as despesas discriminadamente.

2.1.1.3.9. Princípio da não afetação ou não vinculação

O princípio da não afetação encontra-se disposto no texto constitucional no art. 167, inciso IV, que prescreve:

Art. 167. São vedados:

IV. a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo;

Augustinho Paludo (2013, p. 35) explica: "o princípio da não afetação de receitas determina que as receitas de impostos não sejam previamente vinculadas a determinadas despesas, a fim de que estejam livres para sua alocação racional, no momento oportuno, conforme as prioridades públicas."

Nessa linha de entendimento, percebe-se, em síntese, que a observância dessa norma constitucional proíbe que as receitas exclusivas de impostos sejam afetadas a órgãos, fundos ou despesas, ressalvadas as exceções legais.

2.1.1.3.10. Princípio da unidade de caixa

O princípio da Unidade de Caixa encontra previsão legal no art. 56 da Lei nº 4.320/64, que assim dispõe: “Art. 56. O recolhimento de todas as receitas far-se-á em estrita observância ao princípio de unidade de tesouraria, vedada qualquer fragmentação para criação de caixas especiais.”

Do texto legal, extrai-se a ideia de que cada ente governamental deve possuir um único caixa.

2.1.1.3.11. Princípio da programação

O enunciado da programação estabelece a obrigatoriedade dos gastos a serem definidos por meio de programas de trabalho, como forma de assegurar a identificação dos objetivos e metas a serem atingidos.

Acerca da definição do princípio da programação, Augustinho Paludo (2013, p. 37) explica:

O princípio da programação surgiu a partir da instituição do orçamento-programa, e apregoa que o orçamento deve evidenciar os programas de trabalho, servindo como instrumento de administração do Governo, facilitando a fiscalização, gerenciamento e planejamento. Todas as despesas são inseridas no Orçamento sob a forma de programa. Programa é o instrumento que o Governo utiliza para organizar suas ações de maneira lógica e racional, a fim de otimizar a aplicação dos recursos públicos e maximizar os resultados para a sociedade.

Assim, o princípio da programação pressupõe que a lei orçamentária deve expressar as suas ações de forma planejada, por meio de programas, aptos a guiarem as ações governamentais.

2.1.1.3.12. Princípio da publicidade

A publicidade é princípio basilar que norteia toda a atuação da Administração Pública. Direcionando sua importância para o âmbito orçamentário, verifica-se que o princípio da publicidade encontra amparo especificamente no art. 165, §3º, da CRFB/88, que dispõe: “Art. 165. (...) §3º O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária”.

Utilizando como referente o dispositivo constitucional, Augustinho Paludo (2013, p. 35) destaca a importância da aplicação do princípio da publicidade nas leis orçamentárias:

A publicação torna mais transparente o montante, a destinação e a utilização dos créditos orçamentários, e demonstra: onde, como, em que e para que foram

utilizados os recursos públicos, e quais os resultados obtidos e facilita a fiscalização pelos órgãos de controle e pela sociedade.

Do exposto, verifica-se que o orçamento público, por envolver matéria de interesse coletivo, merece ampla publicidade, como forma de permitir o maior número de acesso e conhecimento público acerca das realizações estatais.

2.1.1.3.13. Princípio da legalidade ou reserva legal

O princípio da legalidade encontra amparo no texto constitucional de 1988, especificamente no art. 165, que estabelece que leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais.

Nesse sentido, Augustinho Paludo (2013, p. 31) destaca a importância do princípio da legalidade:

o princípio da legalidade tem a função de limitar o poder estatal e garantir a indisponibilidade do interesse público, já que não há que se falar em vontade pessoal no trato da coisa pública. Isso significa que a ação estatal deve ser exercida nos contornos da autorização parlamentar consubstanciada no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias, na Lei Orçamentária Anual ou em qualquer outra modalidade que exige autorização legislativa relativa à matéria orçamentária.

Do exposto, extrai-se a exigência do agente público em observar a formalidade legal para a arrecadação de receitas e à fixação de despesas. Isso é possível, pois segundo Carvalho (2020, p. 801) os agentes públicos são determinados como sujeitos que exercem funções públicas. Assim, qualquer pessoa que age em nome do Estado é agente público, independentemente de vínculo jurídico, ainda que atue sem remuneração e transitoriamente. Já a luz da Lei nº 8.429/1992, estabelece que se reputa ao agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades estatais.

2.1.1.3.14. Princípio da exatidão

Também denominado realismo orçamentário, esse princípio orçamentário determina que as previsões de receitas e as despesas obrigatórias sejam estimadas com a maior exatidão possível, bem como que sejam acompanhadas de demonstrativos e metodologia.

Em relação a este enunciado principiológico, Giovanni Pacelli (2018, p. 72) aduz:

trata-se de princípio orçamentário, de natureza complementar, segundo o qual as estimativas orçamentárias devem ser tão exatas quanto possível, a fim de dotar o Orçamento da consistência necessária para que esse possa ser empregado como instrumento de gerência, de programação e de controle.

2.1.1.3.15. Princípio da proibição do estorno

Também denominado de princípio do não estorno, referido postulado encontra seu fundamento no texto constitucional de 1988, especificamente no art. 167, inciso VI:

Art. 167. São vedados:

VI. a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa.

Observando o dispositivo constitucional, Augustinho Paludo (2013, p.37) explica a função do referido princípio nos seguintes termos:

Este princípio estimula/valoriza o planejamento/programação responsável, pois assegura maior fidelidade entre o programado e o executado: sem esse princípio o planejamento/orçamento seria uma mera peça de ficção, manipulável de acordo com a vontade política de Governos, políticos e gestores públicos.

Do exposto, é possível concluir que o princípio da proibição do estorno busca evitar que o Chefe do Poder Executivo, utilizando-se de discricionariedade altere as classificações das despesas, sem autorização do Poder Legislativo.

2.1.1.3.16. Princípio do equilíbrio

O postulado do equilíbrio, aplicado no âmbito orçamentário estabelece que as despesas fixadas não devem superar as receitas previstas, como forma de assegurar o equilíbrio formal das contas públicas.

Com previsão da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em seu art. 4º, inciso I, referido princípio é explicado por Augustinho Paludo (2013, p. 36) nas seguintes palavras: "ele estabelece que a despesa fixada não pode ser superior à receita prevista, ou seja, deve ser igual à receita prevista. A finalidade desse princípio é deter o crescimento desordenado dos gastos governamentais e impedir o déficit orçamentário".

Assim, de forma simplificada, compreende-se o princípio do equilíbrio no seu aspecto formal, como a definição de que as despesas fixadas na lei orçamentária para um exercício financeiro sejam iguais as receitas previstas para o mesmo período.

2.1.2. Sistema orçamentário brasileiro

2.1.2.1. Plano plurianual (PPA)

Como exposto, o sistema orçamentário brasileiro, possui suas normas diretivas dispostas na CRFB/88, especificamente no capítulo destinado às finanças públicas que obriga os entes federativos a elaborarem seus respectivos orçamentos por meio do PPA, da Lei de

Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da LOA. Além do regramento constitucional, o maior detalhamento das normas orçamentárias está fixado na Lei nº 4.320/64 e os seus limites e formas de controle estão dispostas na LRF.

Assim, partindo dessa concepção, o PPA, que deve contemplar um período de quatro anos, pode ser compreendido como um instrumento de planejamento dos programas e ações governamentais, nos âmbitos federal, estadual e municipal, regionalizado e detalhado por funções, projetos e programas.

O plano plurianual é previsto no art. 165, §1º da CRFB/88, que dispõe: “a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras dela decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”.

Partindo do viés constitucional, Giacomoni (2012, p. 223) adverte:

Como uma das principais novidades do novo marco constitucional, o Plano Plurianual (PPA) passa a se constituir na síntese dos esforços de planejamento de toda a administração pública, orientando a elaboração dos demais planos e programas de governo, assim como do próprio orçamento anual.

De acordo com os entendimentos de Cruz (2001, p. 64) o plano plurianual “é o documento que detalha o processo de planejamento e contempla as ações que deverão ser implementadas no período de quatro anos, a fim de proporcionar à sociedade seu melhor desenvolvimento”.

Relacionando o plano plurianual com os tipos de planejamento, Pacelli (2018, p. 159) leciona:

Em termos de planejamento, o PPA é um plano estratégico e tático; enquanto ao prazo trata-se de plano de médio prazo elaborado no primeiro ano do governo do Executivo e válido do início do segundo ano de governo até o término do primeiro ano do governo seguinte.

Desse modo, o Governo ordena suas ações com a finalidade de atingir objetivos e metas por meio do PPA: um plano de médio prazo elaborado no primeiro ano de mandato do presidente eleito, para execução nos quatro anos seguintes.

Assim, em síntese, compreende-se o PPA como o planejamento governamental elaborado para um período de quatro anos, utilizado na definição das prioridades de cada governo com a ressalva de que o administrador público trabalhará em seu primeiro ano de mandato com o orçamento elaborado pelo seu antecessor.

2.1.2.2. Lei de diretrizes orçamentárias

O modelo de elaboração orçamentária adotado no Brasil, prevê que o Poder Executivo das três esferas de governo, encaminhará para o Poder Legislativo um projeto de lei

de diretrizes orçamentárias (LDO), por meio do qual se estabelecerá as metas, prioridades e orientações para a elaboração da lei orçamentária anual.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabelece a definição da LDO no seu art. 165, §2:

Art. 165 (...)

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Utilizando-se do conceito constitucional, Augustinho Paludo (2013, p.73) define a LDO como “o instrumento norteador da elaboração da LOA- Lei Orçamentária Anual. Ela seleciona os programas do Plano Plurianual que deverão ser contemplados com dotações na LOA correspondente”

A LDO também se materializa numa lei ordinária de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo. É um instrumento de planejamento e o "elo" entre PPA e LOA. Ela antecipa e orienta a direção e o sentido dos gastos públicos, bem como os parâmetros que devem nortear a elaboração do projeto de Lei Orçamentária para o exercício subsequente, além, é claro, de selecionar, dentre os programas do PPA, quais terão prioridade na programação e execução do orçamento anual subsequente (Paludo, 2013).

Além da definição e atribuições previstas na CRFB/88, a Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF) ampliou o conceito e a importância da LDO, uma vez que lhe atribuiu a regulamentação de temas específicos, além de acrescentar o Anexo de Metas Fiscais e o Anexo de Riscos Fiscais, ambos pertinentes ao controle dos gastos e ao endividamento do governo.

Analisando os dispositivos constitucionais e da LRF, Pires (2011, p. 71) sintetiza:

Da LDO devem constar: metas e prioridades para a LOA, orientações para a elaboração da LOA (partes componentes, estrutura administrativa, abrangência, critérios para estimativas e atualizações monetárias, critérios para seleção de prioridades, definições de conceitos utilizados etc.), autorização para realização de operações de crédito, autorização para suplementação das dotações por decreto, vinculações de receitas, diretrizes para alterações tributárias, políticas (para agências, para cargos e salários etc.), formas de obtenção de equilíbrio financeiro, limitações de despesas, normas para controles de custos, metas fiscais, formas de utilização de reservas de contingência, maneiras de obtenção de reequilíbrio nos casos em que as previsões não se concretizarem, impactos sobre a renúncia de receitas e medidas para fazer frente a eles, elenco de riscos fiscais etc.

A respeito da vigência do LDO, o texto do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), em seu art. 35, §2º, inciso II estabelece que o projeto deverá ser encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro, isto é, até

15 de abril de cada ano e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa, ou seja, até 17 de julho, nos termos do art. 57 da CRFB/88.

Destacando a importância da LDO na composição do sistema orçamentário brasileiro, Giacomoni (2012, p. 229) enfatiza:

Uma lei de diretrizes, aprovada previamente, composta de definições sobre prioridades e metas, investimentos, metas fiscais, mudanças na legislação sobre tributos e políticas de fomento a cargo de bancos oficiais, possibilitará a compreensão partilhada entre Executivo e Legislativo sobre os vários aspectos da economia e da administração do setor público, facilitando sobremaneira a elaboração da proposta orçamentária anual e sua discussão e aprovação no âmbito legislativo.

Posto isto, verifica-se que a LDO assegura uma maior transparência ao sistema de orçamento público brasileiro, uma vez que amplia a participação do Poder Legislativo na regulamentação das finanças públicas, tornando-se um instrumento de ajuste das ações do governo.

2.1.2.3. Lei orçamentária anual

Dentro do sistema orçamentário brasileiro, a lei orçamentária anual é o instrumento de planejamento responsável pela alocação de recursos públicos, caracterizada por agrupar programas de curto prazo, que visam operacionalizar os programas estabelecidos no Plano Plurianual.

Nesse sentido, Augustinho Paludo (2013, p.58) compreende a LOA nos seguintes termos:

A LOA é o documento que define a gestão anual dos recursos públicos, e nenhuma despesa poderá ser realizada se não for por ela autorizada ou por lei de créditos adicionais. É conhecida como a lei dos meios porque é um "meio" para garantir créditos orçamentários e recursos financeiros para a realização dos planos, programas, projetos e atividades dos entes governamentais.

Acerca de sua composição, a CRFB/88, em seu artigo 165, § 5º define que a lei orçamentária anual compreenderá:

Art. 165 (...)

§5º (...)

I - 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;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - 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.

Explicando a respeito dos três orçamentos que compõem a LOA, Giacomoni (2012, p. 231) elucida:

Orçamento de investimento das empresas - Outra novidade no direito orçamentário brasileiro, este orçamento compreende os investimentos realizados pelas empresas em que o Poder Público, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

Orçamento da Seguridade Social: Trata-se, aqui, de um orçamento de áreas funcionais, que cobre todas as despesas classificáveis como de seguridade social e não apenas as entidades e órgãos da seguridade social. Nesse sentido, praticamente todos os órgãos e entidades que integram o orçamento fiscal também fazem parte, ainda que parcialmente, do orçamento da seguridade social, pois executam despesas de seguridade social: pagamento de inativos, assistência à saúde de servidores etc.

Orçamento fiscal - Por sua abrangência e dimensão, o orçamento fiscal constitui-se no principal dos três orçamentos e refere-se aos Poderes, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público.

Assim, é por meio da LOA que são estimadas as receitas a serem arrecadadas, bem como são fixadas as despesas de cada ano, norteando as ações governamentais de curto prazo, concretizando os objetivos e metas estabelecidas no PPA.

Sob esta ótica, Augustinho Paludo (2013, p. 58) ressalta:

Com a aprovação e promulgação da LOA, as despesas nela contidas são apenas "autorizadas", visto que no decorrer do exercício financeiro o gestor público deverá reavaliar a real necessidade e utilizada de sua execução. Essa regra apenas não se aplica às despesas obrigatórias, as quais não se compete ao ordenador de despesas decidir sobre a conveniência e oportunidade de sua realização, mas executá-las em cumprimento a um compromisso imperativo anteriormente assumido.

Desse modo, compreende-se a LOA como o orçamento propriamente dito, uma vez que representa o instrumento legal por meio do qual o poder público realiza a gestão dos recursos públicos, disciplinando todas as suas ações em termos de receitas e despesas.

2.2. Orçamento participativo

Neste segundo capítulo serão apresentados os fundamentos acerca do orçamento participativo, com ênfase nas diversas definições doutrinárias e nas implicações da participação popular nos mecanismos de tomada de decisão política. Ademais, pretende-se expor a evolução normativa das principais legislações que norteiam a prática do orçamento participativo, com destaque para os textos da CRFB/88, da Lei de Responsabilidade Fiscal e do Estatuto das Cidades. Em seguida, como forma de demonstrar a maneira como o orçamento participativo está sendo implantado no Brasil, serão apresentadas as experiências de municípios como Porto Alegre, Blumenau, Chapecó, João Pessoa, Canoas e Belo Horizonte, bem como intenciona-se abordar a temática do orçamento participativo digital como mais uma ferramenta de exercício da democracia participativa.

2.2.1. Fundamentos do orçamento participativo

Tradicionalmente, o orçamento público é concebido como um mecanismo legal para previsão de receitas e fixação de despesas. Contudo, sob um viés mais moderno e democrático, o modelo de orçamento participativo pode ser compreendido como um instrumento capaz de consagrar práticas participativas mais institucionalizadas, garantindo espaços e mecanismos de atuação da sociedade civil em processos deliberativos de decisões políticas.

Assim, explicando os princípios norteadores da elaboração do orçamento participativo, Pacelli (2018, p. 127) leciona:

O orçamento participativo é baseado em três princípios: (a) participação aberta a todos os cidadãos, sem nenhum status especial atribuído às organizações comunitárias;(b) combinação de democracia direta e representativa, cuja dinâmica institucional atribui aos próprios participantes a definição das regras internas; e, (c) alocação dos recursos para investimento de acordo com uma combinação de critérios gerais e técnicos (ou seja, compatibilizando as decisões e as regras estabelecidas pelos participantes com as exigências técnicas e legais das ações governamentais, respeitadas também as limitações financeiras).

Neste sentido, percebe-se que “o Orçamento Participativo compõe um espectro mais amplo de políticas que visam, não apenas democratizar a discussão orçamentária, mas descentralizar a gestão”. (GUGLIANO et al., 2004, p. 12).

Também se constata que:

diante da difícil realidade política e, principalmente, econômica e social vivida durante a década de 1980, diversos setores da sociedade brasileira, como associações de bairros, sindicatos, entidades religiosas progressistas e movimentos populares,

começaram a reivindicar uma maior democratização dos processos de decisão em questões que afetavam diretamente as suas vidas. (CAMPANHA, 2016, p. 32).

A respeito da atuação dos cidadãos, das associações, entidades locais, sindicatos, líderes comunitários na formulação do orçamento participativo (GUGLIANO et al., 2004, p 12), informa as fases e procedimentos de cada uma das etapas de construção do modelo, nos seguintes termos:

- 1) Informação: o fornecimento de informações a todos os atores envolvidos no processo é um insumo fundamental para a geração de confiança e legitimidade do processo;
- 2) debate e formação da opinião: formulação de uma opinião pertinente alimentada pela informação e, logo, a exposição de um ponto de vista próprio;
- 3) decisão: a possibilidade de decisão política desde a cidadania, especialmente na indicação das prioridades que logo levarão a uma investigação de recursos para investimentos;
- 4) discussão e negociação: entre municípios e comunidade;
- 5) eleição de delegados e conselheiros: fundamental para o desenvolvimento do orçamento participativo, já que são os porta-vozes dos interesses da comunidade e, também, os negociadores frente ao município. (GUGLIANO et al., 2004, p. 12).

Neste contexto, estimular a formação de um processo de orçamento participativo é desenvolver caminhos acessíveis para todos, transmitindo informação, potencializando o saber e segundo Rossi (2002), propiciando melhor educação para a vida na sociedade política.

Por conseguinte, a disseminação da informação pode ser um subsídio para construção de estratégias de debates que possam alcançar de forma acentuada a participação dos cidadãos e agentes políticos. Ou seja, para (SANTOS, 2002, apud KOSHINO, 2013, p. 10), a participação assume não só o papel de instrumento no processo de tomada de decisões; como também de uma função educativa, ao preparar o povo para exercer a sua soberania.

Observadas as necessidades de ratificar o desenvolvimento de um orçamento participativo, a comunidade pode intensificar as discussões e negociações acerca das prioridades de investimentos. Para isso, deve-se formular uma opinião subsidiada pela investigação das disponibilidades dos recursos e defendida pelos representantes locais que atuam junto aos agentes políticos.

Por conta disto, vê-se na participação popular um mecanismo útil, que possibilita ao cidadão, enquanto agente social, envolver-se gradativamente com a comunidade em que vive, conhecendo a realidade, seus problemas e carência, podendo priorizá-las de acordo com a disponibilidade da alocação de recursos do erário. Tanto é, que segundo a Koshino (2013, p. 07) ao fazer referência, diz que: “o Orçamento Participativo é uma ferramenta criada pelo governo que pretende tornar a participação e controle populares mais robustos, permitindo que a população eleja as prioridades mais cruciais de sua cidade e possibilitando o controle dos gastos governamentais”.

Na mesma linha deste raciocínio, Goulart (2006, p. 1) afirma que:

O Orçamento Participativo insere-se nessa perspectiva de aprimoramento democrático exatamente porque inclui novos atores – e em boa medida recoloca a centralidade do debate sobre a sociedade civil –, permitindo-lhes uma compreensão mais abrangente da complexidade governativa ao partilhar informações sobre a origem e os destinos do erário.

Complementando o exposto acima, Nez (2007, p. 15) explica que “Orçamento Participativo têm a sensação de exercer uma influência direta na decisão, por meio do voto de prioridades e de delegados, a sua influência só diz respeito à parte do orçamento relacionada com os investimentos locais”. Para Rossi (2002), ainda é possível destacar que: “os delegados deveriam compatibilizar as prioridades da sua gestão com as das outras junto à equipe do orçamento e à equipe do plano de governo”.

Neste contexto, Goulart (2006, p. 22), traz que:

é lícito identificar no Orçamento Participativo um procedimento, com efeito, democrático. Menos por sua efetiva capacidade de tomar decisões, mais por seu caráter pedagógico e inclusivo, o OP reveste-se de conteúdo democrático à medida que alarga os espaços nos quais são processadas decisões de interesse público.

No mesmo sentido, observa-se que “durante a discussão do Orçamento Participativo, são desenvolvidas experiências de convívio que capacitam e qualificam o cidadão em habilidades que por sua vez, melhoram os desempenhos sociais. Assim, se instaura um saber específico do “ser cidadão” participativo.” (ROSSI, 2002, p. 15).

Neste contexto, busca-se para o cenário político brasileiro a ampliação dos espaços nos quais decisões públicas importantes serão tomadas a partir do Orçamento Participativo, com maior significado de complementariedade e trazendo uma novidade democratizante. (GOULART, 2006).

2.2.2. Evolução normativa do orçamento participativo

O orçamento participativo compreendido como o instrumento técnico que permite à sociedade civil participar direta e ativamente da gestão dos recursos públicos, bem como exercer papel fiscalizatório sobre o patrimônio público encontra sua base normativa na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que em vários dispositivos buscou assegurar a participação popular como instrumento de garantia de democratização das decisões políticas.

Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988, conhecida como "Constituição Cidadã" por ser resultado de um intenso processo de redemocratização política, ao dispor em seu art. 1º "que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de seus representantes

eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição" garante ao cidadão o direito de acompanhar e participar das decisões públicas, assegurando o amplo exercício da cidadania.

Sob essa ótica, Oliveira (2002, p. 63) afirma que a

Constituição brasileira pretendeu superar as desigualdades sociais e regionais através do progressivo aprofundamento da democracia participativa, social, econômica e cultural, no sentido de realizar um ideal de justiça social processual e consensualmente construído, só possível com o fortalecimento da esfera pública política, de uma opinião pública livre e de uma sociedade civil organizada e atuante.

Ressaltando a importância do texto constitucional, como amparo normativo da maior participação popular, Domingos (2017, p. 27) aduz:

Um marco desse processo foi a Constituição de 1988, que imprimiu princípios e instrumentos de participação popular no sistema político brasileiro. Assim, nesse contexto que marca uma nova organização política democrática, abre-se a possibilidade de inauguração e consolidação de práticas participativas mais institucionalizadas. Os Conselhos Gestores, Conferências, Planos Diretores e o próprio Orçamento Participativo são alguns exemplos dessas Instituições Participativas (IPs), isso é, espaços e mecanismos que incorporam cidadãos e/ou associações em processos deliberativos de decisões políticas.

Direcionando a análise do texto constitucional para a temática específica do orçamento participativo, verifica-se que o art. 29, inciso XII da CRFB/88 ao dispor acerca dos Municípios, estabelece a obrigatoriedade de cada Lei Orgânica incluir a "cooperação das associações representativas no planejamento municipal".

A respeito da redemocratização promovida pela Constituição Federal de 1988 e seu papel de assegurar a participação popular na gestão municipal, Santana e Ribeiro (2012, p. 94) asseveram:

Em relação ao orçamento, a participação da sociedade encontra fundamento constitucional no art. 29 da CF, que prevê a cooperação das associações representativas no planejamento municipal. Não obstante isso, o art. 30, VIII, da CF estabelece que os municípios possuem autonomia para cuidar de seus interesses, bem como para legislar sobre "assuntos de interesse local", conforme art. 30, I, da CF. Desse modo, a participação popular pelo orçamento participativo ocorre diretamente junto aos gestores municipais, em que a sociedade influi diretamente na direção política no que tange à aplicação das verbas públicas de acordo com suas prioridades.

Reforçando esse entendimento, Amaral e Carvalho (2018, p. 470) também destacam:

Com o advento de uma nova Constituição Federal (1988), iniciou um novo ciclo político no Brasil – período de redemocratização – após o encerramento dos regimes autoritários (1964/1985). A partir desse marco normativo, houve uma maior participação dos municípios na elaboração e condução das políticas públicas voltadas ao interesse social local.

Ademais, além do amparo constitucional, o orçamento participativo possui base normativa também na Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/00), especificamente em seu artigo 48, §1º, inciso I, que assim dispõe:

Art. 148 (...)

§ 1º A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

Acerca da relação entre o dispositivo legal da LC 101/00 e o orçamento participativo, Simões (2001, p. 94) esclarece:

O artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), na esteira do que já vem propondo o legislador ao longo de todo o texto normativo desse Diploma Legal, representa o ápice da necessidade de participação popular na elaboração e execução da peça orçamentária, significando, sem sombra de dúvida, um dos principais suportes normativos do Orçamento Participativo como instituto jurídico e poderoso instrumento de política e gestão fiscal.

Por derradeiro, destaca-se que a Lei 10.257/2001, denominada Estatuto das Cidades, também pode ser compreendida como referência legal no tocante ao orçamento participativo, uma vez que determina a criação de diversos canais de participação e deliberação popular, como forma de consagrar o ideal de redemocratização política e destacar a importância da participação da sociedade civil no desenvolvimento de políticas públicas, conforme artigos 4º, inciso III, alínea f e 44, *in verbis*:

Art. 4º(...)

Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

III – planejamento municipal, em especial:

f) gestão orçamentária participativa;

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Evidenciando a conexão entre o Estatuto das Cidades e o orçamento participativo, Araújo, Feres, Silva (2008, p. 66) afirmam:

No mesmo caminho, a Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001 – o conhecido “Estatuto da Cidade” – ao estabelecer diretrizes da política urbana, celebrou a gestão orçamentária participativa. O Estatuto da Cidade traz como inovação a participação popular na definição dos instrumentos normativos orçamentários públicos ao estabelecer que nenhum dos instrumentos poderá ser aprovado sem os debates, audiências e consultas públicas, tornando a participação popular uma exigência para a aprovação da legislação autorizadora dos gastos públicos.

Assim, a partir do momento que a supramencionada lei exigiu a participação da sociedade civil na deliberação acerca das propostas orçamentárias, consagrou-se a base

normativa infraconstitucional para o desenvolvimento do orçamento participativo no ordenamento jurídico brasileiro.

Com enfoque nas mudanças estruturais possíveis de serem alcançadas por meio do orçamento participativo, Araújo, Feres, Silva (2008, p. 67) conclui:

supera-se a visão ortodoxa do orçamento – que somente prevê receitas e delimita despesas – como estrangulador da ação administrativa, por uma perspectiva mais heterodoxa e progressista - realidade da gestão pública – e instrumento a serviço da sociedade, atendendo aos interesses desta. Traz o orçamento instrumentos correlatos da esfera da mera ficção para uma realidade exequível e democrática, transformando-o de simples designação de despesas e receitas em instrumento de concretização do plano de governo, com a indicação de problemas fundamentais articulados, em um instrumento de participação popular e reverberação dos anseios sociais, com possibilidade real de diminuição das desigualdades sociais através dos gastos públicos diretamente escolhidos pelos interessados.

Isto posto, verifica-se que o orçamento participativo possui amparo normativo no texto constitucional de 1988, bem como em legislações infraconstitucionais, especialmente na Lei de Responsabilidade Fiscal e no Estatuto das Cidades. Todos esses diplomas legais pretendem assegurar um viés mais participativo ao orçamento público como forma de garantir a participação da sociedade civil na elaboração e implantação de políticas públicas em conformidade com os interesses coletivos, garantindo, assim, uma maior legitimidade às decisões políticas.

2.2.3. Orçamento participativo no Brasil: experiência de alguns municípios

Em consonância com os ditames da redemocratização política e com a evolução legislativa do orçamento participativo, diversos municípios brasileiros passaram a permitir uma maior participação popular no processo de tomada de decisões. Essa mudança de postura dos entes municipais iniciou-se de forma mais acentuada na década de 90, como forma de atender aos ditames do texto constitucional que consagrou uma maior descentralização política-administrativa do Estado e um maior fortalecimento na atuação dos municípios.

Nesse sentido, Lima (2014, p. 12) fundamenta:

Diante disso, emerge um novo mecanismo regulamentado pela "Constituição Cidadã", o Orçamento Participativo, que consiste em um espaço onde a população possui a oportunidade de construir, através do diálogo direto com a gestão pública, a priorização de demandas específicas que possam atender de maneira individualizada e mais eficiente as comunidades e os bairros das cidades brasileiras.

Assim, como um dos primeiros municípios a adotar o orçamento participativo, destaca-se o município de Porto Alegre, que antes mesmo de formalizar seu primeiro orçamento participativo em 1989, já havia organizado um modelo de relações associativas e

comunitárias, com o objetivo de intervir diretamente na definição do orçamento municipal e controlar a aplicação de seus recursos.

Explicando acerca do modelo de orçamento participativo desenvolvido por Porto Alegre, Holanda (2015, p.62) anota:

no caso inovador e vanguardista do OP de Porto Alegre, a cidade foi dividida em 16 regiões e cada uma dessas têm eleitos os seus respectivos conselheiros, os quais compõem suas respectivas assembleias regionais e temática. O Orçamento Participativo de Porto Alegre é caracterizado por três grandes momentos prioritários: as reuniões preparatórias, rodada única de Assembleias Regionais e Temáticas e a Assembleia Municipal. O ciclo inicia-se com as reuniões preparatórias, quando a Prefeitura presta contas do exercício passado, apresenta o Plano de Investimentos e Serviços (PIS) para o ano seguinte.

Complementando o estudo sobre o ciclo do orçamento participativo em Porto Alegre, Santos (2002, p.472) refere:

Em seguida, nas Assembleias Regionais e Temáticas, nas 16 Regiões territoriais e seis Temáticas do OP: 1) Circulação e transporte; 2) educação e lazer; 3) cultura; 4) saúde e assistência social; 5) desenvolvimento econômico e tributação; e, 6) organização da cidade, desenvolvimento urbano e ambiental, 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.

Como última etapa do orçamento participativo de Porto Alegre, nos termos do Regimento Interno, ocorre a realização da Assembleia Municipal, no qual a população dá a posse aos novos conselheiros eleitos e realiza a entrega dos obras e serviços demandados ao governo municipal.

Ressalta-se que o Regimento Interno do orçamento participativo de Porto Alegre para os anos 2019-2020 inclui mais uma região territorial, passando ao total de 17, mantendo as seis reuniões temáticas.

Assim, além de ser uma das experiências precursoras em termos de orçamento participativo, o modelo adotado pelo município de Porto Alegre serviu de base para outros municípios brasileiros.

Nesse sentido, Holanda (2015, p. 64) conclui:

O modelo de Porto Alegre ganhou grande repercussão e reconhecimento da população. Devido ao sucesso do Orçamento Participativo na cidade, tal ferramenta de gestão participativa ganhou projeção nacional e internacional, servindo de parâmetro para outros governos municipais.

Seguindo a mesma tendência de inclusão da participação popular na tomada de decisões políticas, no ano de 1997, os municípios catarinenses de Blumenau e Chapecó inauguraram a implantação dos seus orçamentos participativos.

O município de Blumenau iniciou o esboço do orçamento participativo com a apresentação do referido projeto aos representantes das entidades e lideranças locais,

possibilitando a apresentação de sugestões, com inclusões ou objeções às propostas apresentadas, entendida essa como uma primeira abertura de espaço para discussões entre sociedade civil e governo municipal. Segundo Moura (2004) após evento inicial, a cidade foi dividida em nove regiões, conforme critérios relacionados à população, área geográfica, nível de desenvolvimento social e econômico, índices de mobilidade, dentre outros.

Em relação a forma de participação popular introduzida pelo município de Blumenau, Moura (2004, p. 59) leciona:

A estrutura do Orçamento Participativo em Blumenau é desde sua implantação dividida em instâncias de organização da população que são: a) Assembleias Populares; b) Coordenadorias Regionais de Delegados CRDs e c) Conselho Municipal do Orçamento Participativo. Este conselho é coordenado por um representante do poder público (coordenador do OP) e conta com a participação de representantes eleitos entre os delegados de cada região.

Já em relação ao ciclo orçamentário participativo, Moura (2004, p. 59) acrescenta:

O ciclo anual do OP se desenvolveu de 1998 à 2002 praticamente em três etapas, quais sejam: 1) realização das Assembleias Regionais; 2) formação das instâncias de participação, tais como o Conselho do Orçamento e as Coordenadorias Regionais de Delegados; 3) discussão do Orçamento do município e aprovação do Plano de Investimentos pelos representantes dos moradores, juntamente com o poder público, no Conselho do Orçamento Participativo – CMOP.

Por sua vez, o município de Chapecó também iniciou a implantação do orçamento participativo no ano de 1997. Para tanto, a cidade foi dividida com base em critérios de proximidade, identidade social e cultural e número de habitantes, o que resultou em dez regiões, sendo três localizadas no interior e outras sete no meio urbano.

Acerca da estrutura do orçamento participativo na cidade de Chapecó, Moura (2004, p.65) esclarece:

Basicamente, o OP de Chapecó (no ano de 1997) se desenvolveu em duas fases: 1) trabalho com os bairros e comunidades, com o objetivo de prestar contas, apresentar o plano de investimento, construir os critérios para o OP e a realização das eleições de Delegados; 2) trabalho com as Assembleias Regionais com o objetivo de definição das áreas e obras prioritárias de investimento nas regiões e plenárias temáticas e eleição dos membros do Conselho do Orçamento Participativo.

Sob essa ótica de inclusão da participação da sociedade civil na elaboração das políticas públicas e do orçamento local, verifica-se que diversos municípios brasileiros, das mais diferentes regiões, foram realizando esforços para a implementação do orçamento participativo. A respeito da institucionalização do orçamento participativo na cidade de João Pessoa-PB, Lima (2014, p. 26) esclarece:

E, assim, em 2005, a cidade de João Pessoa ingressou nesse inovador mecanismo governamental da democracia participativa, instrumento este, que permitiu aos seus municípios, através do diálogo direto com a gestão pública, priorizar e deliberar sobre a melhor forma, conforme às necessidades locais, de se investir os orçamentos públicos na cidade. No dia 22 de março de 2010 o Orçamento Participativo foi perenizado na estrutura da gestão pública municipal, através de uma lei específica.

Atualmente, ele funciona ocupando o status de uma Secretaria Executiva e, que, anualmente, realiza os ciclos do Orçamento Participativo. Essas plenárias acontecem em 14 regiões, formadas por bairros e comunidades, e tem sido um relevante meio de compartilhamento de poder entre a gestão e a população, tornando-se assim, uma referência para as demais prefeituras do estado da Paraíba e do Brasil.

Já o município de Canoas, situado no Rio Grande do Sul, desenvolveu no ano de 2009 seu orçamento participativo. Em conformidade com os termos do Decreto n 437, que instituiu o Regimento Interno do Orçamento Participativo, referido município operacionalizou a participação popular na elaboração do orçamento público em cinco etapas: Inscrição das demandas, avaliação técnica, jurídica e financeira, primeira rodada de assembleias públicas, segunda rodada com voto em urna e acompanhamento da execução das demandas e monitoramento das obras.

Na primeira etapa, ocorrem assembleias microrregionais, nas quais são inscritas demandas regionais e uma obra vinculada a um projeto estratégico do governo, além de ser eleito um delegado por microrregião. Na etapa seguinte, o comitê técnico constituído por órgãos municipais realiza a avaliação técnica, jurídica e financeira das demandas inscritas.

Em seguida, ocorre a primeira rodada de votação das demandas, por meio da realização de Assembleias Públicas que elegem cinco demandas. Essas cinco demandas eleitas são novamente votadas em uma segunda rodada de votação. Por fim, a demanda escolhida começa a ser executada e em termos de participação popular ocorre o acompanhamento da execução da obra, por meio da Comissão de Obra, formada por delegados do Orçamento Participativo, moradores do local da execução da obra e representantes de entidades locais. Como última etapa, tem-se o monitoramento das obras eleitas no Orçamento Participativo que é realizado pelo Gabinete de Gestão Estratégica.

Sintetizando o processo de orçamento participativo no município de Canoas, Santos (2015, p. 25) explica:

A regionalização do OP de Canoas está organizada de acordo com os quatro quadrantes organizacionais da cidade (Sudoeste, Sudeste, Nordeste e Noroeste), que se subdividem em quinze microrregiões que constituem a base geográfica da participação popular para efeitos do OP de Canoas. O planejamento do Ciclo Anual do OP de Canoas contempla o processo de inscrição, eleição, execução e monitoramento das obras microrregionais e de uma obra para a cidade vinculada a um Projeto Estratégico de Governo.

Por derradeiro, cumpre destacar a experiência do orçamento participativo desenvolvida no município de Belo Horizonte/MG. Inicialmente, referido município implantou o modelo de participação popular nas decisões políticas desde o ano de 1993. Ocorre que o incremento do uso de tecnologias, impulsionou a necessidade de remodelar o instrumento do orçamento participativo tornando-o digital.

A Prefeitura de Belo Horizonte (PBH) estendeu o conceito de democracia participativa, transpassando o já muito comentado orçamento participativo realizado nas Regionais e criando a versão digital dessa ferramenta de gestão e decisão popular: o Orçamento Participativo Digital (OP Digital).

Referido mecanismo de consulta a população utilizou como base um cadastro de eleitores disponibilizado pelo Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. A partir desses dados, foi desenvolvido um site que permite a população local definir quais obras devem ser priorizadas pelo governo municipal. Esclarecendo a metodologia utilizada pelo município de Belo Horizonte, Figueiredo (2010, p.63) informa:

O sítio virtual www.opdigital.phb.gov.br foi disponibilizado para a votação pela primeira vez do dia 1 ao dia 30 de novembro de 2006. Os moradores da capital mineira foram convidados a eleger quais obras seriam as mais importantes para a melhoria das condições da cidade como um todo, votando, pela internet em cada uma de quatro indicadas, para cada uma das nove Regiões de Belo Horizonte. Ofereceu-se, então, um total de 36 opções ao cidadão, que podia votar nove vezes, uma para cada regional.

A experiência de Belo Horizonte mostra-se importante pelo seu pioneirismo em termos de orçamento participativo digital, uma vez que possibilitou a participação de setores sociais muitas vezes excluídos dos orçamentos participativos presenciais.

Isto posto, a análise das mais diversas experiências dos municípios brasileiros na implantação do orçamento participativo, quer na sua modalidade presencial, quer no modo digital permite a gestão mais eficiente e democrática dos recursos públicos e contribui para um aperfeiçoamento das práticas de inclusão da sociedade civil no processo de tomada de decisões políticas.

2.2.4. Desafios técnicos e políticos para implementação do orçamento participativo

Da revisão bibliográfica acerca da proposta de implementação de orçamento participativo em diversos municípios brasileiros foi possível compreender quais os principais desafios técnicos e políticos que envolvem o processo de implantação do orçamento participativo como proposta política de gestão democrática, ao permitir aos munícipes que assumam um papel propositivo diante da alocação e redistribuição de recursos públicos.

Coaduna-se ao exposto acima que a implementação do orçamento participativo traz aos agentes desafios que os mesmos deverão encarar de forma construtiva, para que os resultados no desenvolvimento de sua implementação e suas formas de metodologias sejam

eficazes (COSTA, 2018).

Ademais, Junior (2013, p.28) destaca

outro obstáculo é o conflito entre a técnica e a política, de um lado está a população com a ideia de que orçamento é tarefa para técnicos, assessores, profissionais, pois envolvem cálculos complexos, contabilidade, direito, passando assim a omitir-se do processo, de outro, os técnicos entendem ser este o procedimento correto.

Ainda na visão de Junior (2013), é preciso deixar claro aos agentes e aos munícipes que a técnica é indispensável para a elaboração de todo planejamento, contudo, existe o caráter político do processo que envolve questões como saúde, educação, políticas sociais que afetam diretamente a vida de cada cidadão.

Sob o viés dos desafios técnicos enfrentados por diversos municípios na implementação do orçamento participativo, destacam-se as dificuldades na compreensão dos cálculos contábeis e dos seus marcos legais. Na visão de Rocha (2009, p. 106) a ausência de conhecimento técnico foi um dos desafios enfrentados na implantação do orçamento participativo no município de Sobral/CE.

Evidenciando essa mesma dificuldade, Araújo e Theóphilo (2009, p. 8) ao analisarem a implantação do orçamento participativo no município de Montes Claros/MG afirmam:

Um dos desafios da participação popular no Orçamento Participativo de Montes Claros residiu na questão dos participantes em muitas vezes não entenderem o que era uma prioridade, ou seja, qual a necessidade primária de cada região, conforme alguns relatos de entrevistados: “No momento da escolha muitas pessoas não entendiam o que era prioridade e dificultava na escolha das prioridades”. (I.S - Coordenadora de Pólo Regional, entrevistada em 08/09/09) “A questão da quantidade de demandas que eram muitas e a população tinha dificuldade de colocar as prioridades. E isso dava muita discussão”. (V.P - Coordenadora de Pólo Regional, entrevistada em 15/09/09).

Outro desafio técnico presente nos municípios que realizaram a implantação do orçamento participativo refere-se democracia digital, que segundo Sampaio (2011, p.479), está ligada a ideia de utilizações diversas da internet por cidadãos, atores da sociedade civil e da classe política formal, que podem fortalecer, incentivar ou fomentar diferentes valores democráticos em diversos níveis.

Com efeito, ainda na visão de Sampaio (2011, p.505) ao analisar o orçamento participativo digital (OPD) no município de Belo Horizonte/MG, destaca a limitação do uso desses recursos tecnológicos, nos seguintes termos:

Em resumo, o OPD ainda é um acontecimento isolado de outros processos participativos e das outras modalidades do orçamento participativo em Belo Horizonte. É, em suma, episódico. Ao fim da votação, foram fechadas as ferramentas digitais de participação e interação e os sites receberam poucas novas informações, ficando, no geral, abandonados até o início do próximo programa.

No mesmo sentido, observa-se que

Diversas avaliações do OP Digital demonstram que este tem um caráter exclusivamente plebiscitário, não aproveitando efetivamente os potenciais da internet para uma discussão qualificada online, para interação entre governo e cidadãos ou, mesmo, para recolhimento de opiniões dos participantes. (SAMPAIO 2011, p.39).

Outro desafio técnico evidenciado na implantação do orçamento participativo é a falta de conhecimento especializado quanto às especificidades da elaboração do orçamento participativo. Nesse sentido, Belgert (2012, p. 45) aduz que “uma das maiores dificuldades para implantação do OP é a falta de conhecimento do orçamento por parte dos delegados e conselheiros (representantes eleitos da população)”.

Já, no tocante aos desafios políticos enfrentados na implantação do orçamento participativo, verifica-se a limitação dos recursos públicos, a descentralização do poder, a inclusão política e os sistemas de participação Luchmann (2020).

A respeito da escassez dos próprios recursos públicos a serem destinados para o debate participativo, Rocha (2009) evidencia que essas limitações das verbas orçamentárias foram uma das principais dificuldades políticas enfrentadas na implementação do orçamento participativo no município de Sobral/CE, nos seguintes termos:

Outro fator relevante levantado pelos técnicos como obstáculo foi a limitação orçamentária, visto que algumas prioridades tinham valor além das possibilidades orçamentárias do município. Sem dúvida, esta é uma questão que não foi suficientemente trabalhada com a população, a fim de que ela compreenda os limites orçamentários e não gere opiniões errôneas em relação às possibilidades de execução do que é sugerida como políticas prioritárias. Existe uma divisão de atribuição entre os entes federativos no que tange ao financiamento de determinadas políticas públicas. Estas e outras questões necessitam ser mais bem trabalhadas, a fim de que o OP não fique desacreditado junto à população. (p. 103)

Nesse mesmo sentido, Araújo e Theóphilo (2009) ao analisar os desafios do orçamento participativo no município de Montes Claros/MG anotam:

O baixo nível de alocação orçamentária mostrou que o poder de decisão da população não aconteceu de forma plena, posto que não havia recursos suficientes para o atendimento das demandas. Contudo, evidenciou-se o comprometimento do governo com a sociedade ao atender as demandas levantadas pela população. (p. 13)

Outro elemento que representa um desafio político para a implementação do orçamento participativo é a necessidade da descentralização do poder político. Sob esse viés, Jacobi e Teixeira (1996) ao analisar o orçamento do município de Porto Alegre/RS adverte:

A experiência de Porto Alegre mostra que tanto o Executivo quanto o Legislativo perdem parte do seu poder de intervir no orçamento: o primeiro ao ver-se informalmente obrigado a seguir as diretrizes de uma iniciativa que ele próprio propôs; o segundo por não poder contrariar frontalmente uma decisão em boa medida representativa dos anseios da população. (p. 15)

Já no que diz respeito à inclusão política dos cidadãos na elaboração do orçamento participativo do Município de São Gonçalo/RJ, Barros (2003) ressalta que a implantação do orçamento participativo não potencializou novos espaços de inserção política, mas sim aumentou os laços de dependência entre os munícipes e os detentores de poder locais.

Nesse sentido, Barros (2003, p. 10) destaca:

Os vereadores negaram o papel do Orçamento Participativo como um instrumento e canal de poder de decisão coletiva e democrática, reproduzindo velhas práticas presentes na cultura política da nossa sociedade. A partir dos depoimentos, podemos dizer que os verbos “consultar” e “decidir” não caminharam juntos nas práticas do Orçamento Participativo no Município de São Gonçalo, negando-o, como um instrumento de decisão coletiva e, utilizando-o, na reprodução de práticas clientelistas, a fim de atender interesses eleitorais.

Em complemento, o mesmo autor adverte:

A população teve uma participação meramente formal e consultiva, uma vez que sua atuação se restringiu ao ato de votar nas plenárias e suas decisões não serem acatadas pelo poder público. A participação exercida neste processo de construção do OP trata-se de uma participação formal de caráter consultivo, sem perspectivas de transformação social. Esse modelo não se configura como uma participação ativa, pois não busca romper com o que é posto, ao contrário reproduz práticas tradicionais. (Barros, 2003, p. 11).

O Orçamento Participativo ao democratizar a relação sociedade civil e poder público fortalece o associativismo local e potencializa o surgimento de novos canais de participação.

Ao analisarmos a experiência de São Gonçalo, nos deparamos com um formato institucional comprometido, anterior a implantação do OP, composto por práticas associativas enfraquecidas, que não efetivam a participação ativa. Essas práticas, por sua vez, comprometeram a estruturação do OP no município, tendo em vista que a maioria dos representantes eleita é oriunda de Associações de Moradores que reproduzem práticas centralizadoras com uma perspectiva clientelista. (BARROS, p. 12).

Por seu turno, Arão (2012, p.122) evidencia que a ausência de um sistema de participação fortalecido se apresentou como fator determinante na implementação do orçamento participativo na cidade de Fortaleza/CE. Nesse sentido:

O descomprometimento e o desprezo do governo em consolidar as demandas aprovadas pouco têm contribuído para o fortalecimento da participação dos moradores da comunidade. A despolitização da participação, que se expressa e se reproduz a uma participação instrumentalizada, aponta-nos os desafios a serem enfrentados. Contudo, este enfrentamento só é possível no exercício da democracia, na qualificação e politização deste espaço para que este seja realmente um espaço público de interlocução, confronto e negociação de conflitos.

Assim, do estudo acerca da implementação do orçamento participativo em vários municípios foi possível identificar a presença de desafios comuns de cunho técnico e político, que representam verdadeiros entraves para a participação da população nos processos de

tomada de decisões políticas, dificultando a consolidação de um novo conceito de governabilidade participativa e democrática.

Quadro 1 – Desafios Técnicos e Políticos

Desafios Técnicos	Desafios Políticos
Conhecimento dos cálculos contábeis	Inclusão política
Democracia digital (internet)	Sistemas de participação
Conhecimento dos marcos / aspectos legais	Descentralização do poder
Capacitação dos agentes públicos	Limitação dos recursos

Fonte: Os autores (2021).

2.2.5. Orçamento participativo digital

Nos últimos anos, com os avanços tecnológicos, a internet vem sendo amplamente utilizada no mundo e no Brasil. Esse fenômeno tem facilitado as interações entre os indivíduos e o Estado, reconfigurando a ideia de participação democrática e, conseqüentemente, de orçamento participativo.

Relacionando o tema da participação democrática e o uso da tecnologia, Dryzek (2007) apud Sampaio, Maia, Marques et.al, (2010, p. 4) afirma:

A democracia deliberativa constitui a área mais ativa na teoria política contemporânea e há também um interesse crescente em incrementar o componente discursivo na execução cotidiana das atividades políticas. Essa tendência também se refletiu nos estudos de internet e política, que devotaram grande importância às análises sobre como as ferramentas digitais de comunicação e informação poderiam auxiliar a criação de uma democracia mais deliberativa ou, simplesmente, como ajudariam aos cidadãos a se engajarem em uma deliberação pública de qualidade.

Assim, verifica-se que o uso da Tecnologia da Informação (TI) aproximou os cidadãos dos representantes eleitos e passou a submetê-los a uma constante vigilância. É nesse contexto que as manifestações, as críticas ou apoios passaram a serem feitas pelos cidadãos, por meio das redes sociais, que se tornaram modernos instrumentos de participação democrática.

Em conformidade com esse entendimento, Welp (2007) apud Best et tal., 2010, p. 105) sustentam:

Entre os benefícios da chamada “sociedade da informação”, o uso das tecnologias da informação e comunicação (TICs) tem sido apontado como uma possibilidade de aumentar a participação cidadã e propiciar uma nova dimensão e espaço de interação entre governo e sociedade que seja pautada pela transparência, *accountability* e o controle social.

Verifica-se, portanto, que a consolidação das ferramentas digitais disponíveis aos cidadãos permite um maior exercício da democracia participativa, muitas vezes exercida com

um simples comando. Assim, as reivindicações sociais passaram a não depender exclusivamente de mobilizações de rua que, apesar de terem ainda importância, já não exercem papel exclusivo como meio de atuação popular.

Acerca do novo papel assumido pelas ferramentas tecnológicas como instrumentos capazes de assegurar uma maior participação popular nas decisões políticas, em especial, na elaboração dos orçamentos participativos, Best et.al. (2010, p. 121) advertem:

A internet pode facilitar a interação entre governo e cidadãos no OP através de uma maneira menos complexa, para os cidadãos, que podem ter acesso às discussões, apresentar propostas ou participar das deliberações sem a necessidade de deslocamentos, sem precisar sair de suas casas, por exemplo. É possível dizer que a tecnologia abre um novo espaço para envolver, mesmo que de forma pouco engajada, pessoas não diretamente envolvidas em organizações da sociedade civil ou movimentos sociais. Dessa forma, o OP digital tem o potencial de atingir públicos mais amplos, incluindo aqueles que não participam das reuniões presenciais pelos elevados custos de transação, ou que tenham barreiras culturais, sociais ou políticas para participarem do OP.

Neste contexto, observa-se o quanto as instituições políticas tradicionais têm sido questionadas a décadas. Isso vêm se intensificando, por meio de todo o aparato tecnológico que permitem a uma grande massa de internautas manifestarem suas opiniões para confrontar os representantes eleitos, utilizando-se da popularização das novas tecnologias da informação e comunicação (TICs). Ou seja, conforme (BEST et al., 2010, p. 02),

ao utilizarem as TICs na realização do OP Digital em suas localidades, vão além das exigências mínimas de participação do OP, buscando maneiras inovadoras complementares ao modelo tradicional de ampliar a participação dos cidadãos ao longo das diferentes etapas que compõem o OP.

Assim, verifica-se a democracia como um sistema em constante transformação. Por conta disso, já é possível constatar no Brasil um panorama com algumas experiências municipais utilizando TICs em processos de Orçamento Participativo, uma vez que podem viabilizar um aprimoramento do sistema político para atender aos desafios dos novos tempos.

Quadro 2 – Experiências municipais de orçamento participativo

Localidade	Porto Alegre	Ipatinga	Belo Horizonte	Recife
População	1.420.667	238.397	2.412.937	1.533.580
Experiência	Prestação de Contas do Orçamento Participativo	Orçamento Cidadão	Orçamento Participativo Digital	Orçamento Participativo Internet
TIC	Consultas personalizadas para o monitoramento do Orçamento Participativo	Uso da internet para coletar as propostas para o Orçamento Participativo	Uso da internet para votação do Orçamento Participativo	Uso da internet para votação do Orçamento Participativo

Organização dos Governos e Portais	Dentro do próprio sítio do município	Dentro do próprio sítio do município	Dentro do próprio sítio do município	Dentro do próprio sítio do município
Destaque	Disponibiliza o andamento das obras escolhidas no Orçamento Participativo	Debate público do orçamento Municipal para desenvolvimento da infraestrutura da cidade	Orçamento Participativo com votação através da internet	Orçamento Participativo com votação através da internet
Tendências	Construir um Portal para controle das obras e serviços do OP	Utilizar as TICs para o envio de propostas do OP	Usar as TICs para deliberação do OP (processo distinto ao OP tradicional)	Usar as TICs para deliberação do OP processo integrado - etapa complementar - ao OP tradicional

Fonte: Best (2010).

Portanto, constata-se que modernamente o exercício pleno da democracia participativa depende da integração entre os modernos instrumentos de participação política e os modelos tradicionais de participação democrática.

Isto é, pensa-se em simplificar a transição de orçamento participativo para as novas práticas de orçamento participativo digital, utilizando-se das TICs como facilitadores. Nesse sentido, (ABREU e PINHO, 2009, p. 01) afirmam: “este quadro é agravado pela velocidade e influência das novas tecnologias fazendo despontar um tipo emergente de participação na gestão pública, que faz uso das tecnologias para potencializar seus efeitos, trata-se da E-democracy.”

Além disso, segundo Ferro (2019) na atualidade, há ferramentas tecnológicas disponíveis que permitem que os cidadãos tomem parte da indicação de prioridades de investimentos de uma prefeitura sem precisar comparecer a reuniões, assembleias e audiências públicas. Ou seja, é possível visualizar o futuro, apresentando sugestões, debatendo e trocando opiniões, dando efetividade a participação de um orçamento participativo digital.

Isto posto, verifica-se que o orçamento participativo digital é um instrumento que permite a participação dos munícipes no processo de construção das decisões políticas da respectiva municipalidade. Para tanto, torna-se essencial a popularização do uso das TICs tanto pela sociedade civil como pelo governo, como forma de assegurar a maior participação popular, bem como a maior legitimidade das decisões políticas, considerando o processo

virtual de elaboração do orçamento participativo um verdadeiro espaço de discussão e de exercício da democracia participativa.

2.3. Caracterização do município de Schroeder/SC.

O município de Schroeder está situado no Estado de Santa Catarina, com extensão territorial de 143.570 km², dividido em 13 bairros, os quais: Bracinho; Braço do Sul; Centro; Centro-Norte; Duas Mamas; Itoupava-Açu; Rancho Bom; Rio Hern; Schroeder I; Schroeder III; Sossego; Tomaselli; e Centro-Leste.

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), em 2019 a população estimada era de 21.365 pessoas, um crescimento estimado em 39,4% em relação à população verificada no último censo de 2010, que era de 15.316 pessoas, com densidade demográfica de 93,17% hab./km². Na cidade é predominante mesotérmico úmido, com temperatura média de 22°C.

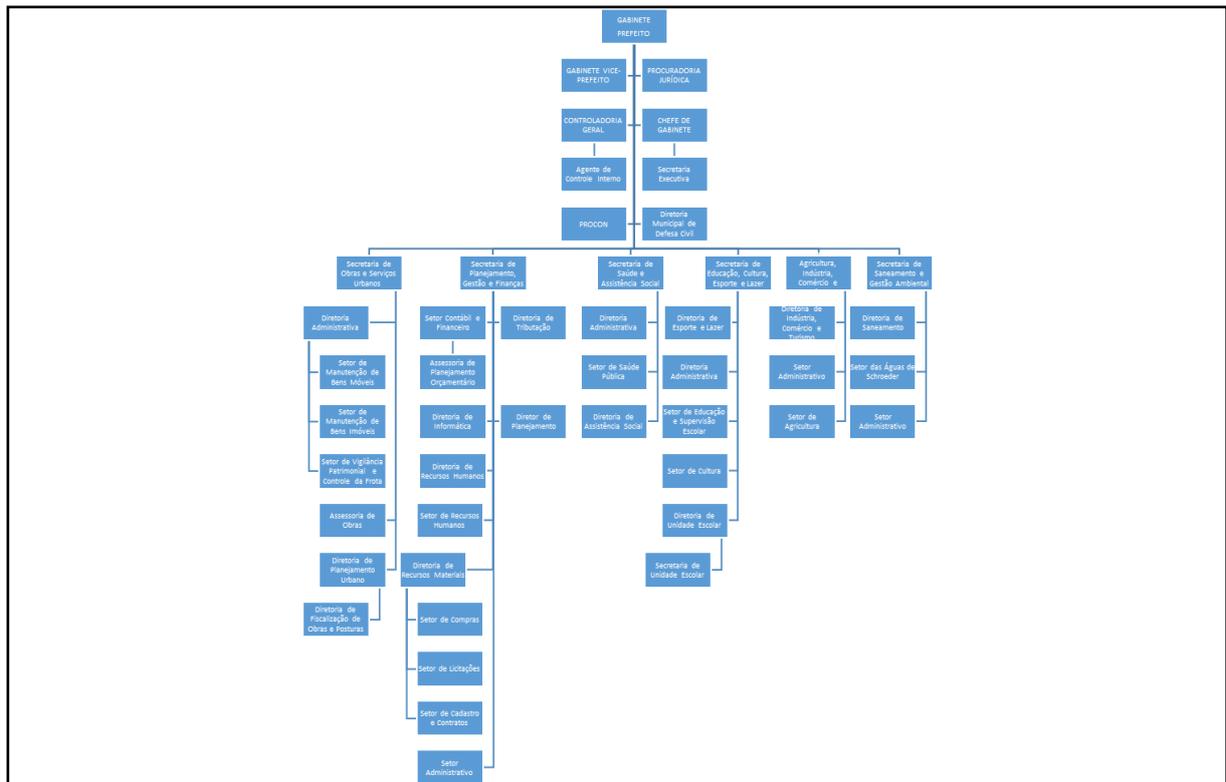
Salienta-se que a história do município tem início em 1843 ainda na época da Família Real portuguesa no Brasil, tendo seu nome herdado do senador Christian Mathias Schroeder, verificando-se que a maior parte de sua população são descendentes de alemães, todavia, outras nacionalidades também fazem parte da construção histórica do município como é o caso de italianos. A emancipação do município ocorreu no ano de 1964, a partir de Decreto assinado pelo então Governador Celso Ramos, que nomeou Paulo Roberto Gneipel como Prefeito provisório, até que em novembro de 1965, foi eleito o primeiro Prefeito do município Sr. Ludgero Tepasse.

O município atualmente é gerenciado por Felipe Voigt, do Movimento Democrático Brasileiro (MDB), com a coligação trabalho e competência.

A vice-prefeitura fica a cargo de Lauro Tomzak. O organograma do município segue a estrutura municipal prevista em lei.

Constata-se no organograma com: Chefe de Gabinete; Secretário Executivo; Procuradoria Municipal; Controladoria Municipal, PROCON; e Defesa Civil, além das Secretarias: Secretaria Municipal de Planejamento, Gestão e Finanças; Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Esporte e Lazer; Secretaria Municipal de Saúde; Secretaria Municipal de Assistência Social; Secretaria Municipal de Obras e Serviços Urbanos; Secretaria Municipal de Agricultura, Indústria, Comércio e Turismo; e Secretaria Municipal de Saneamento e Gestão Ambiental. Em anexo apresenta-se o organograma seguido na Prefeitura, que demonstra sua estrutura administrativa.

Figura 1 – Organograma da Prefeitura Municipal de Schroeder/SC



Fonte: Prefeitura Municipal de Schroeder (2020).

Em seu quadro de pessoal verifica-se um total de 491 servidores ativos, entre cargo efetivo, comissionado, emprego público e cargo político, conforme detalha-se no quadro 3.

Quadro 3. Quadro quantitativo por tipo de cargo de Schroeder – SC

Tipo de cargo	Total de vagas		
	Criadas	Preenchidas	
Cargo Efetivo	1001	357	324
			33
Cargo Comissionado	139		50
		83	33
Emprego Público	84	49	49
Cargo Político	2	2	2

Fonte: Prefeitura Municipal de Schroeder (2020).

Em relação a valores verificou-se um total de R\$ 1.838.069,50 empenhado em 2020 para a folha de pagamento do município de Schroeder – SC, conforme detalha-se na Tabela 1.

Tabela 1. Relação do total da folha de pagamento de Schroeder - SC

Secretaria/Região	Valor bruto (R\$)
0100 - PODER EXECUTIVO	25.235,78
0200 - CONSELHO TUTELAR	10.007,95
0200 - GABINETE DO PREFEITO	15.882,56
0300 - SECRETARIADO MUNICIPAL	33.450,84
0600 - SECRETARIA DE SAÚDE	457.936,79
0900 - SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, GESTÃO E FINANÇAS	92.232,34
1000 - SECRETARIA DE OBRAS E SERVIÇOS URBANOS	92.065,27
1200 - SECRETARIA DE SANEAMENTO E GESTÃO AMBIENTAL	65.994,60
1300 - PROCURADORIA MUNICIPAL	22.129,88
1400 - SECRETARIA DE ASSISTENCIA SOCIAL	55.153,98
1500 - DIRETORIA MUNICIPAL DE DEFESA CIVIL	11.514,72
1600 - DIRETORIA DE CONVÊNIOS	5.020,27
1900 - SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E CULTURA	922.211,72
2000 - SECRETARIA MUNICIPAL DE ESPORTE, LAZER E TURISMO	29.232,80
2100 - SECRETARIA MUNICIPAL DE ACRIGULTURA, IND. E COM.	28.945,37
Total	1.838.069,50

Fonte: Prefeitura Municipal de Schroeder (2020).

No que diz respeito ao trabalho e rendimento da população residente no município verificou-se média mensal de 2,5 salários-mínimos de rendimento dos trabalhadores formais, com um número de pessoas ocupadas em 4.846, o que representa 24,1% da população, conforme dados do IBGE (2017). De acordo com dados do último censo, IBGE (2010), 19,4% da população do município possui rendimento mensal de meio salário-mínimo.

Sob um viés histórico, é possível perceber crescimento dos indicadores de trabalho e rendimento no município, considerando que a renda per capita média em Schroeder cresceu 82,24% nas últimas duas décadas, de R\$ 467,79 em 1991 para R\$ 836,70 em 2000 e para R\$ 852,50 em 2010. Isso equivale a uma taxa média de crescimento anual de 3,21% nesse período. A taxa média de crescimento anual foi de 6,67%, de 1991 a 2000, e de 0,19%, de 2000 a 2010. O percentual de pessoas pobres, ou seja, com renda per capita das famílias inferior a R\$ 140,00, caiu de 5,87% em 1991 para 6,83% em 2000 e 1,20% em 2010. O

desenvolvimento da desigualdade de renda nos dois períodos pode ser descrito através do Índice de Gini, que passou de 0,36 em 1991 para 0,57 em 2000 e para 0,34 em 2010.

Entre 2000 e 2010, observou-se que:

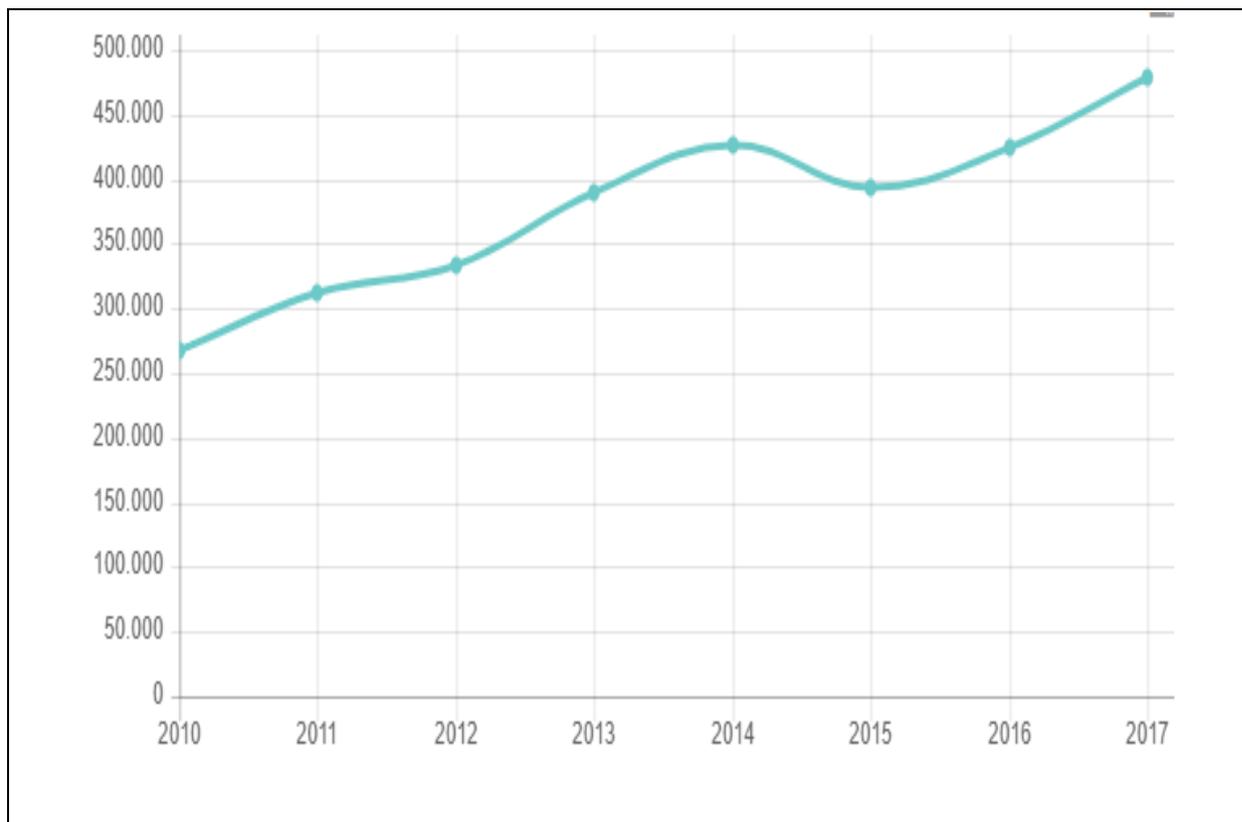
a taxa de emprego para a população de 18 anos ou mais (o percentual daquela população economicamente ativa) aumentou de 73,99% para 81,30% em 2010. Ao mesmo tempo, a taxa de desemprego (o percentual da população economicamente ativa que estava desempregada) diminuiu de 6,75% em 2000 para 1,49% em 2010. Em 2010, na população ocupada de 18 anos ou mais no município, 7,55% trabalhavam no setor agrícola, 0,00% na indústria extrativa, 52,72% na indústria transformadora, 4,71% na construção civil, 1,25% nas áreas de utilidade pública, 10,80% no comércio e 20,42% no setor de serviços (IBGE, 2010).

A taxa de escolaridade de Schroeder é considerada alta, visto que, com base no último censo do IBGE (2010), registrou escolarização de 98,2% da população de 6 a 14 anos de idade. Em 2018 foram registradas 2.306 matrículas no ensino fundamental e 690 no ensino médio. O município conta com um total de 11 escolas de ensino fundamental e 2 de ensino médio, conforme dados do IBGE (2018).

Quanto à saúde do município, verificou-se mortalidade infantil de 11,72 óbito por mil nascidos vivos, com isso, cumprindo um dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas: reduzir a mortalidade infantil para menos de 17,9 mortes por mil até 2015. Verificou-se, também, um índice de 0,3/1000 internações por diarreia, o que pode estar diretamente relacionado com questões de saneamento básico do município, os dados são referentes a 2017, última atualização verificada pelo IBGE. Os dados referentes ao meio ambiente e saneamento básico tiveram sua última atualização pelo censo de 2010, verificando-se que 61,9% da cidade possui saneamento básico adequado, com 20,6% das vias públicas urbanizadas e 285 arborizadas. Salienta-se de acordo com o IBGE (2019), que o município tem a Mata Atlântica como Bioma.

Sob um olhar histórico, menciona-se que entre 2000 e 2010, a taxa média de crescimento populacional de Schroeder foi de 5,65%, enquanto no Brasil foi de 1,17% no mesmo período. Na década, a taxa de urbanização do município passou de 84,06% para 89,47%. Em 2010, 15.316 pessoas moravam no município.

Discorrendo sobre a economia em Schroeder, verifica-se a agricultura como principal atividade da população, registrando, de acordo com o IBGE (2017), um Produto Interno Bruto (PIB) per capita no valor de R\$ 23.824,67, sendo 73,2% de receitas oriundas de fontes externas. O PIB a preços correntes em 2017 foi registrado em R\$ 478.756,80, enquanto em 2010 o valor tinha sido de R\$ 267.424,00. Ressalta-se que o PIB do município tem se mostrado em crescimento ao longo dos anos, conforme demonstra-se no Figura 2.

Figura 2. Evolução do PIB de Schroeder - SC

Fonte: IBGE (2017).

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), de acordo com o último censo de 2010, apresentou-se em 0,769, colocando este município na faixa de Desenvolvimento Humano Muito Alto (IDHM entre 0,700 e 0,799). A longevidade é a dimensão que mais contribuiu para o IDHM da UF com 0,855, seguida de Renda com 0,750 e Educação com 0,710. A Tabela 2 apresenta os dados componentes que formam esse indicador no município, considerando os censos de 1991, 2000 e 2010, última atualização disponível:

Tabela 2. Componentes do IDHM de Schroeder

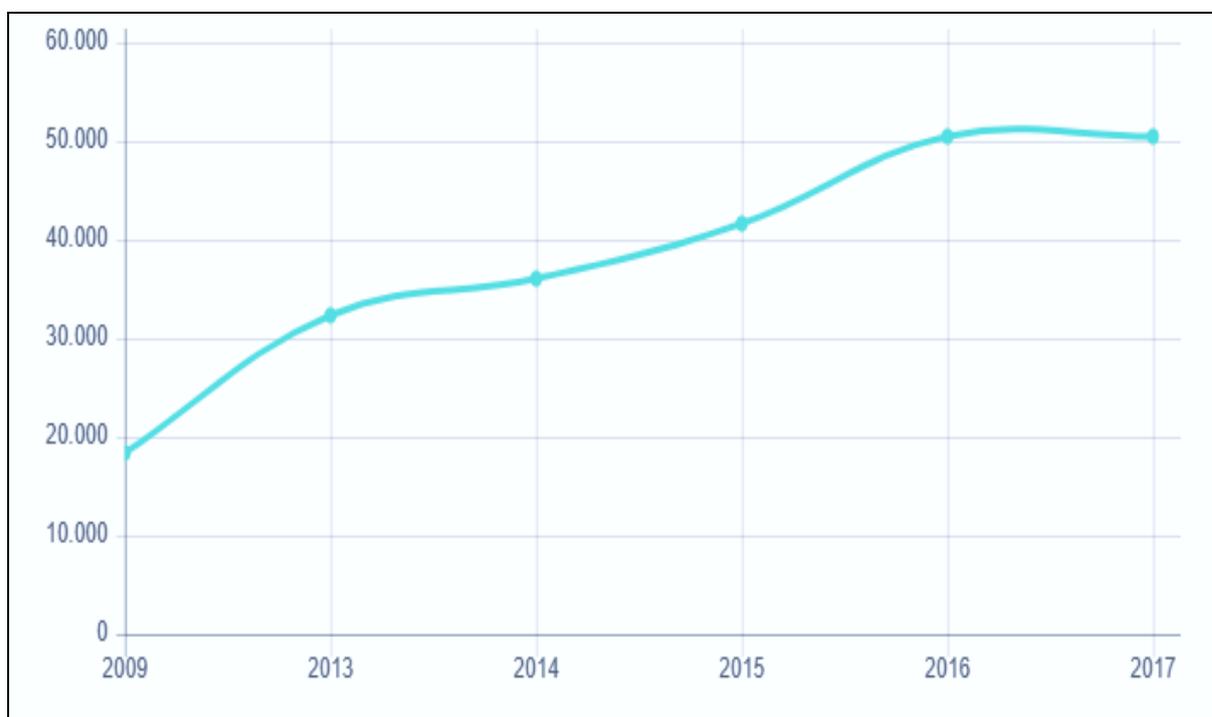
IDHM e componentes	1991	2000	2010
MHDI Education	0,310	0,611	0,710
% de 18 anos ou mais se formaram no ensino fundamental	20,75	43,64	62,48
% de 5 a 6 anos na escola	40,79	87,24	93,72
% de 11 a 13 anos nos anos finais do fundamental REGULAR SERIADO ou com fundamental completo	60,77	91,17	88,96
% de 15 a 17 anos com ensino fundamental completo	40,65	67,57	68,33

% de 18 a 20 anos com ensino médio completo	9,47	43,59	51,50
Longevidade do IDHM	0,761	0,790	0,855
Expectativa de vida no nascimento (em anos)	70,64	72,42	76,27
Renda do IDHM	0,654	0,747	0,750
Renda per capita (em R \$)	467,79	836,70	852,50

Fonte: IBGE (2010).

Na questão orçamentária, o IBGE (2017) verificou uma receita total de R\$ 56.242,36 (milhões de reais) e um total de despesas de R\$ 50.533,50 (milhões de reais). A partir de uma análise da evolução histórica foi possível verificar que as despesas orçamentárias empenhadas têm crescido ao longo dos anos, conforme é possível verificar no Figura 3.

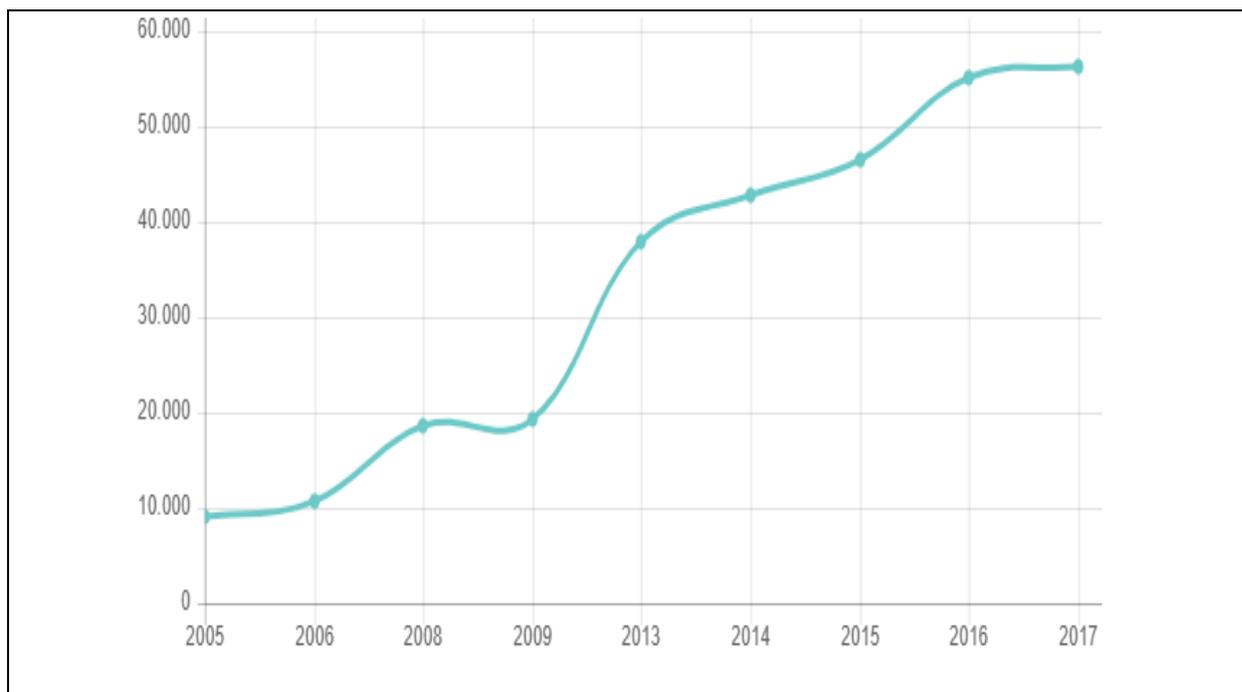
Figura 3. Evolução das despesas orçamentárias empenhadas (Schroeder – SC)



Fonte: IBGE (2017).

Crescimento maior pode ser verificado nas receitas orçamentárias realizadas, em 2005 que era de R\$ 9.008,00 (milhões de reais), passou a ser de R\$ 56.242,36 (milhões de reais) em 2017, o que pode estar diretamente relacionado com o crescimento do município e da população em si. A evolução é demonstrada no Figura 4.

Figura 4. Evolução das receitas orçamentárias realizadas (Schroeder – SC)



Fonte: IBGE (2017).

Para que se pudesse ter maior noção sobre a execução orçamentária do município de Schroeder, a Figura 5 apresenta os resultados orçamentários do ano de 2017.

Figura 5. Resultados orçamentários de Schroeder - 2017

Titulos	Previsão/Fixação R\$	Execução R\$	Diferenças R\$
Receita			
RECEITAS CORRENTES	56.190.603,32	52.636.241,70	-3.554.361,62
RECEITA TRIBUTÁRIA	7.355.998,75	7.930.286,34	574.287,59
RECEITAS DE CONTRIBUIÇÕES	820.000,00	1.167.495,66	347.495,66
RECEITA PATRIMONIAL	699.410,00	622.793,12	-76.616,88
RECEITA AGROPECUÁRIA	200.000,00	131.463,76	-68.536,22
RECEITA DE SERVIÇOS	2.700.000,00	2.902.523,91	202.523,91
TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	42.469.890,78	38.717.658,13	-3.752.232,65
OUTRAS RECEITAS CORRENTES	1.945.303,79	1.164.020,76	-781.283,03
RECEITAS DE CAPITAL	12.085.058,50	3.498.533,31	-8.586.525,19
OPERAÇÕES DE CRÉDITO	5.300.000,00	2.074.984,30	-3.225.015,70
ALIENAÇÃO DE BENS	82.632,00	266.900,00	184.268,00
TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL	6.702.426,50	1.156.649,01	-5.545.777,49
RECEITAS CORRENTES INTRA-ORÇAMENTÁRIAS	50.100,00	107.584,25	57.484,25
RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES	50.100,00	280,82	-49.819,18
RECEITA DE SERVIÇOS	0,00	93.903,43	93.903,43
OUTRAS RECEITAS CORRENTES	0,00	13.400,00	13.400,00
DEDUÇÕES DA RECEITA	-5.758.284,36	-5.263.110,82	495.173,54
DEDUÇÕES DA RECEITA TRIBUTÁRIA	-388.425,00	-451.464,26	-63.039,26
DEDUÇÕES DA RECEITA	-7.000,00	-7.361,22	-361,22
DEDUÇÕES DA RECEITA	-1.510,00	-347,00	1.163,00
DEDUÇÕES DA RECEITA	-10,00	-58,21	-48,21
Dedução da Receita de Serviços	-10,00	-33,23	-23,23
DEDUÇÕES DA RECEITA CORRENTE	-5.338.289,36	-4.790.945,10	547.344,26
DEDUÇÕES DE OUTRAS RECEITAS CORRENTE	-23.040,00	-12.901,80	10.138,20
Soma:	62.567.477,46	50.979.248,44	-11.588.229,02
Déficit:	8.069.875,19	0,00	-8.069.875,19
Total:	70.637.352,65	50.979.248,44	-19.658.104,21
Despesa			
Créditos Orçamentários e Suplementares	70.292.246,06	50.394.094,20	-19.898.151,86
Créditos Especiais	345.106,59	139.407,29	-205.699,30
Créditos Extraordinários	0,00	0,00	0,00
Soma:	70.637.352,65	50.533.501,49	-20.103.851,16
Superávit:	0,00	445.746,95	445.746,95
Total:	70.637.352,65	50.979.248,44	-19.658.104,21

Fonte: Prefeitura Municipal de Schroeder (2020).

Destaca-se que nas despesas orçamentárias do ano de 2017, que o município tem conseguido seguir o planejado, com diferenças pontuais identificadas tanto nas receitas quanto nas despesas, no resultado geral, a diferença do orçamento previsto para o orçamento executado foi de R\$ 19.658.104,21. Resultado interessante verifica-se ao analisar as informações de 2018, considerando que as diferenças continuaram semelhantes, como é possível verificar na Figura 6.

Figura 6. Resultados orçamentários de Schroeder - 2018

Títulos	Previsão/Fixação R\$	Execução R\$	Diferenças R\$
<u>Receita</u>			
Receitas Correntes	46.750.814,83	43.654.108,42	-3.096.706,41
Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	6.305.352,16	6.761.691,97	456.339,81
Contribuições	996.757,00	1.393.971,38	397.214,38
Receita Patrimonial	546.283,89	129.503,10	-416.780,79
Receita Agropecuária	214.850,00	109.274,10	-105.575,90
Transferências Correntes	37.611.143,29	34.135.031,68	-3.476.111,61
Outras Receitas Correntes	1.076.428,49	1.124.636,19	48.207,70
Receitas de Capital	18.133.497,46	1.800.777,70	-16.332.719,76
Operações de Crédito	5.442.500,00	93.682,49	-5.348.817,51
Alienação de Bens	132.063,96	57.327,00	-74.736,96
Transferências de Capital	12.558.933,50	1.649.768,21	-10.909.165,29
Soma:	64.884.312,29	45.454.886,12	-19.429.426,17
Déficit:	0,00	0,00	0,00
Total:	64.884.312,29	45.454.886,12	-19.429.426,17
<u>Despesa</u>			
Créditos Oçamentários e Suplementares	57.380.046,13	34.648.270,98	-22.731.775,15
Créditos Especiais	366.144,08	328.763,80	-37.380,28
Créditos Extraordinários	0,00	0,00	0,00
Soma:	57.746.190,21	34.977.034,78	-22.769.155,43
Superávit:	7.138.122,08	10.477.851,34	3.339.729,26
Total:	64.884.312,29	45.454.886,12	-19.429.426,17

Fonte: Prefeitura Municipal de Schroeder (2020)

Verifica-se na Figura 6, a diferença nos resultados orçamentários foi de R\$ 19.429.426,17, assemelhando-se ao ano anterior, o que evidencia uma necessidade de ajustes a ser realizado no município. Não havia resultados disponíveis para o ano de 2019, podendo-se dizer com base na LRF que há um atraso na publicação dos dados, o que inviabilizou a análise do último exercício findo.

3. METODOLOGIA DA PESQUISA

Este capítulo apresenta a metodologia utilizada no desenvolvimento do trabalho de conclusão de curso, destacando a tipologia de pesquisa e os aspectos relacionados à caracterização do projeto. Coaduna-se a exposto o pensamento de Gil (2007, p.17) “a pesquisa pode ser definida como o procedimento racional e sistemático que tem como objetivo proporcionar respostas aos problemas que serão propostos”.

3.1 Natureza e Caracterização da pesquisa

Com relação a caracterização da pesquisa, pode-se distinguir em uma abordagem qualitativa e / ou quantitativa. Esta, de acordo (RICHARDSON, 2007, apud BIROCHI, 2017, p. 47) diz que a

pesquisa quantitativa envolve as ações de coletar e analisar dados numéricos e aplicar testes estatísticos, tanto na coleta quanto no tratamento dos dados. Nas ciências sociais, a pesquisa quantitativa refere-se à investigação sistemática e empírica dos fenômenos sociais por meio de técnicas estatísticas, matemáticas ou computacionais. O objetivo é desenvolver e empregar modelos matemáticos, teorias e/ou hipóteses relacionadas aos fenômenos estudados.

Do outro lado, aquela, pode propiciar aos acadêmicos maior conhecimento concernente ao elemento objeto de estudo. Além disso, no que se refere a abordagem qualitativa não requer o uso de métodos e técnicas estatísticas porque o ambiente natural é a fonte direta para a coleta de dados, e o pesquisador é o instrumento-chave. (GIL, 1999, apud MULLER et al, 2013, p. 98). Assim, o trabalho apresentado caracteriza-se como uma pesquisa qualitativa.

3.2 Coletas e análise dos dados

Para assegurar a direção do trabalho de pesquisa, definiu-se uma estratégia de pesquisa. Salviati (1999) afirma que a escolha de estratégias de pesquisa se inicia com o delineamento do projeto, ou seja, com a “movimentação” do pesquisador, a partir de uma questão inicial de pesquisa, em direção a um determinado paradigma e, então, para o mundo empírico.

Ademais, destaca-se que a estratégia estará definida quando o pesquisador escolher o instrumento essencial de pesquisa, optando pela observação, a entrevista ou questionário como ferramenta que o auxiliará na coleta de dados. Assim, entende-se que a coleta de dados

é um processo que visa reunir os dados para uso secundário por meio de técnicas específicas de pesquisa. MARTINS (2019).

Neste contexto e a fim de alcançar os resultados do objeto de estudo deste trabalho, utilizou-se para a coleta de dados o questionário. Desse modo, ressalta-se que o questionário da pesquisa foi elaborado e aplicado por meio do formulário google, utilizado como instrumento de coleta de dados. Assim, como base para elaboração das perguntas que subsidiaram o questionário, utilizou-se uma consolidação de principais desafios técnicos e políticos levantados na bibliografia.

Quadro 4 – Desafios Técnicos e Políticos

Desafios Técnicos	Desafios Políticos
Conhecimento dos cálculos contábeis	Inclusão política
Democracia digital (internet)	Sistemas de participação
Conhecimento dos marcos / aspectos legais	Descentralização do poder
Capacitação dos agentes públicos	Limitação dos recursos

Fonte: Os autores (2021).

Por conseguinte, no questionário foram apresentadas 12 (doze) perguntas, sendo 11 (onze) perguntas fechadas de múltipla escolha e 1 (uma) pergunta aberta.

Assim, após a elaboração do questionário, contactou-se a Chefe do Gabinete do Prefeito de Schroeder-SC informando sobre a pesquisa do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) denominado a percepção dos agentes públicos sobre orçamento participativo no município de Schroeder-SC e solicitou-se uma relação dos agentes públicos com funções de chefia e auxiliares do chefe do executivo municipal, assim como requisitou-se uma lista com os representantes do povo do poder legislativo municipal. Em posse de uma listagem fornecida pela prefeitura e pela câmara de vereadores do município de Schroeder-SC, identificou-se 36 (trinta seis) agentes públicos mapeados para encaminhar e-mail coletivo e individualmente com o link do formulário google. Dos agentes citados, 27 (vinte e sete) compõem o Poder Executivo e 9 (nove) do Poder Legislativo. Ademais, evidenciou-se que as funções exercidas no Poder Legislativo vão de Prefeito, Vice-prefeito, Secretários de pastas a Diretores de pastas. Por outro lado, percebeu-se que no Poder Legislativo havia a participação dos vereadores.

A partir do encaminhamento das notificações por e-mail à população objeto de estudo da pesquisa, disponibilizou-se o questionário de pesquisa durante um período de 10 (dias) visando alcançar o maior número de participantes. Por isso, o formulário google ficou disponível de 03 de maio de 2021 a 13 de maio de 2021.

Assim que os dados foram coletados, constatou-se que dos 36 (trinta e seis) agentes públicos dos quais se encaminhou o formulário de pesquisa, obteve-se 25 (vinte e cinco) respostas, o que correspondente a 69,44% de participação. Desta amostra, percebeu-se que 16 (dezesesseis) agentes públicos exercem função no Poder Executivo e 9 (nove) atuam como vereadores, função do Poder Legislativo. Também, evidenciou-se que 11 (onze) agentes públicos que participaram da pesquisa exercem a função de Diretor de pasta, representando 44%, já quanto a função de Vereador, percebeu-se que 9 (nove) participaram, ou seja, a totalidade dos integrantes da Casa Legislativa municipal, representando 36% dos agentes públicos que atuaram na pesquisa. No que se refere a função de Secretário, identificou-se que apenas 2 (dois) participantes responderam ao questionário.

Por último, Prefeito, Vice-Prefeito e Procurador, representando 4%, respectivamente.

Em contrapartida, extraiu-se da amostra que 11 (onze) agentes públicos não responderam e/ou participaram, o que representa 30,55% da listagem consolidada de agentes públicos do Poder Executivo e Poder Legislativo. Assim, após reiteradas ligações e solicitações de participação, constatou-se que a maioria dos não participantes exercem a função de Secretário de pastas, os quais alegaram não ter tempo hábil por estarem executando atividades externas a prefeitura.

Portanto, ao se utilizar o questionário como estratégia de pesquisa foi possível fusionar os procedimentos de coleta e levantamento de dados, aplicando-os aos agentes públicos e transformando-as em informações que serão apresentadas a sociedade acadêmica e demais interessados.

4. RESULTADOS DA PESQUISA

O presente capítulo apresenta os resultados da pesquisa que foram obtidos por meio da aplicação de um questionário elaborado no formulário google.

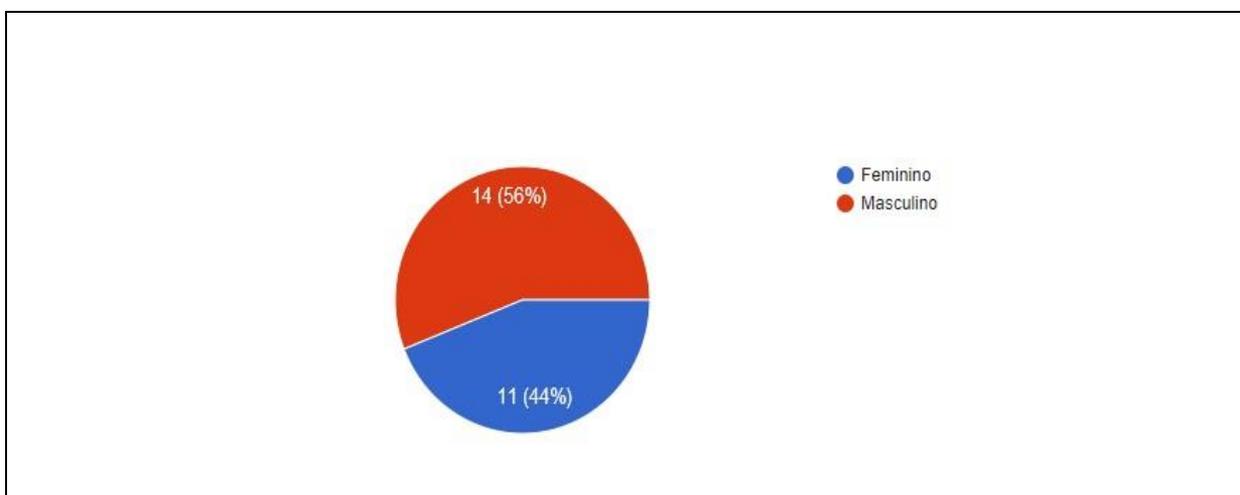
A partir do exposto acima, objetiva-se descrever os resultados apresentando as conclusões acerca da temática do trabalho de conclusão de que poderão ser utilizadas pelas partes interessadas como conteúdo auxiliar de tomada de decisões.

4.1. Identificação e criação de categorias de desafios para implementação de um orçamento participativo no município

4.1.1. Quanto ao gênero dos agentes públicos

Nessa categoria é apresentado 1 (um) gráfico que identifica a participação do gênero masculino e feminino dos agentes públicos do município de Schroeder em Santa Catarina (SC).

Gráfico 1: Quanto ao gênero dos agentes públicos.



Fonte: Elaborado pelos acadêmicos (2021)

O gráfico acima permite identificar os participantes de gênero masculino e feminino que responderam à pesquisa quanto à percepção dos agentes públicos sobre o orçamento participativo no município de Schroeder-SC.

Nesse sentido, verifica-se que 56% dos agentes públicos que participaram são do sexo masculino, o que equivale a 14 (quatorze) agentes do total de participantes. Já no que diz

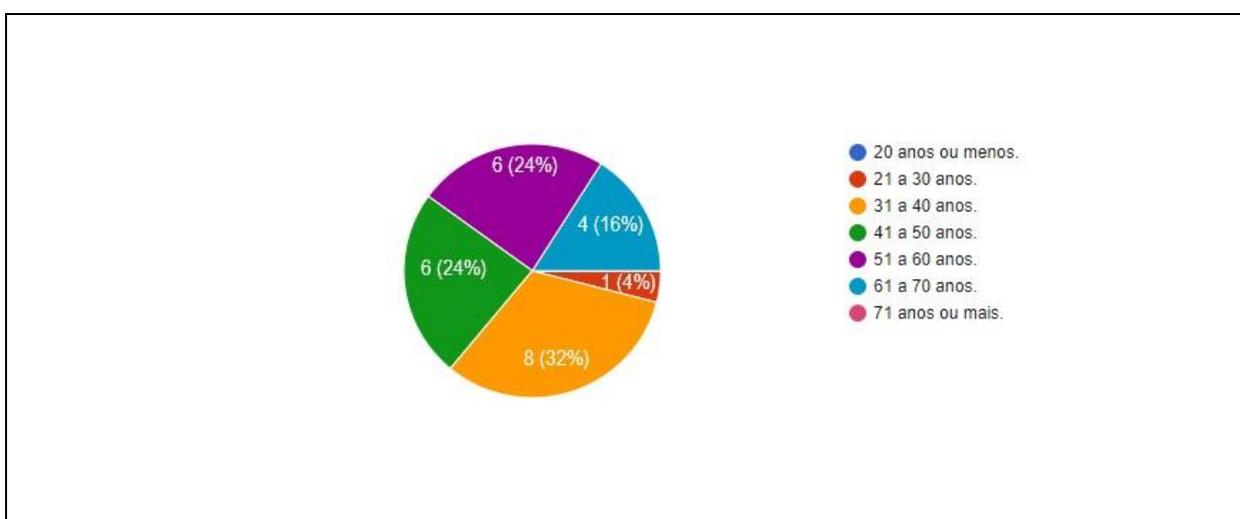
respeito aos agentes do sexo feminino, observa-se que 44% são mulheres, representadas por 11 (onze) agentes do sexo feminino.

Assim, nota-se que há uma maioria do gênero masculino entre os agentes públicos do município pesquisado.

4.1.2. Quanto a faixa de idade dos agentes públicos

Nessa classificação é apresentado 1 (um) gráfico que mostra a participação dos agentes públicos por faixa etária.

Gráfico 2: Quanto a faixa de idade dos agentes públicos.



Fonte: Elaborado pelos acadêmicos (2021)

O gráfico 2 permite identificar os agentes públicos por faixa de idades. Com isso, nota-se que na faixa de 71 anos ou mais e 20 anos ou menos não há agentes públicos participantes. Já no que se refere a faixa de 31 a 40 anos, destaca-se que 32% dos agentes participantes se encontram nessa faixa de idade, o que representa 8 (oito) pessoas do total.

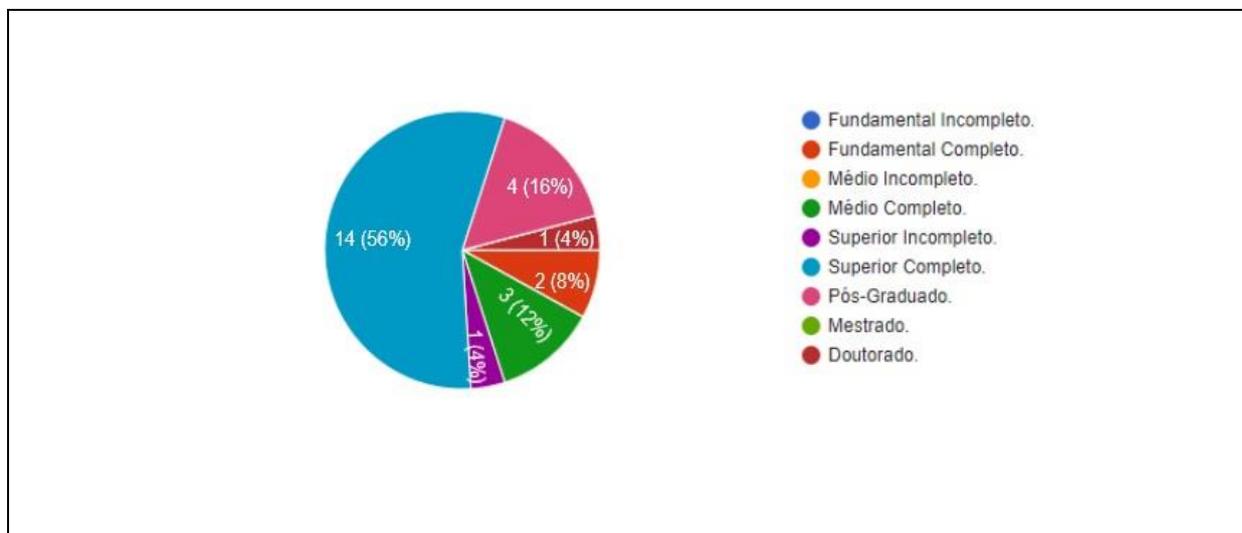
Para a faixa etária de 41 a 50 anos e de 51 a 60 anos, vê-se que ambas possuem 24% de agentes participantes, sendo que cada uma possui 6 (seis) agentes públicos nessa faixa de idade. Além disso, 16% dos agentes públicos que participaram estão na faixa de idade de 61 a 70 anos, o que representa 4 (quatro) participantes e 4% limitam-se a faixa de 21 a 30 anos, equivalente a 1 (um) agente público identificado nessa faixa.

Com base nessas informações, verifica-se que há um grau de maturidade pois 96% dos agentes públicos que participaram possuem mais de 30 anos de idade.

4.1.3. Quanto ao nível de escolaridade

Nessa categoria é apresentado 1 (um) gráfico que apresenta o nível de escolaridade dos agentes públicos que participaram da pesquisa.

Gráfico 3: Quanto ao nível de escolaridade.



Fonte: Elaborado pelos acadêmicos (2021)

Extraí-se do gráfico apresentado que 56% dos agentes públicos possuem graduação completa, isto é, a maioria dos participantes, equivalente a 14 (quatorze) agentes públicos. Posteriormente, observa-se que 16% dos agentes públicos são pós-graduados, o que representa um quantitativo de 4 (quatro) pós-graduados. Já no que tange aos que possuem o ensino médio completo, nota-se que o município possui 12% dos agentes públicos que participaram da pesquisa, um quantitativo de 3 (três) agentes públicos.

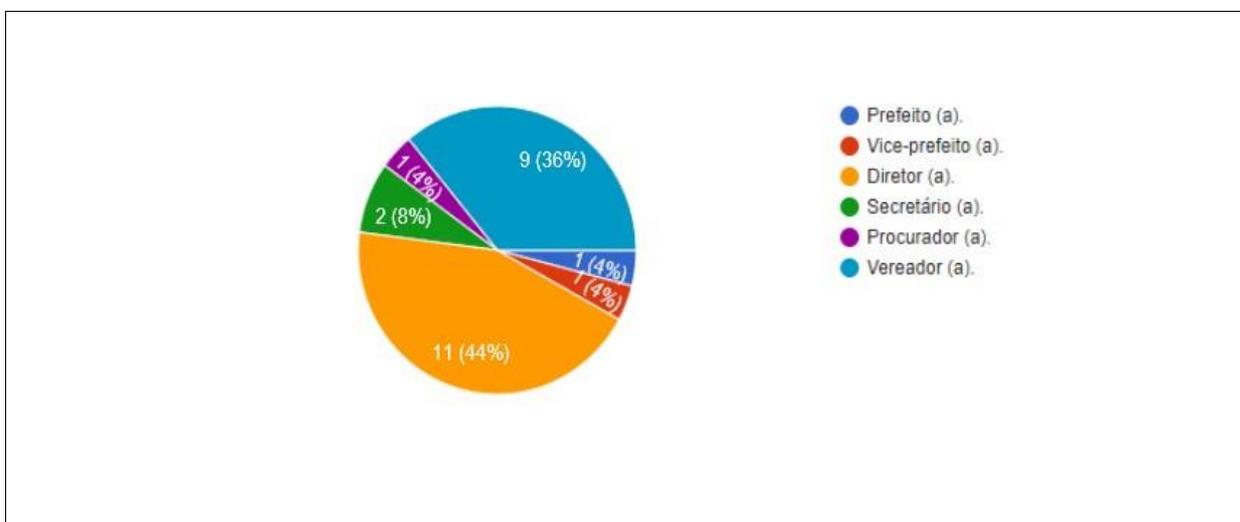
Ademais, percebe-se que 8% dos participantes registraram possuir o ensino fundamental completo, isto é igual a 2 (dois) agentes que participaram da pesquisa. Conseqüentemente, no último nível escolar apresentado, constata-se que 4% dos agentes públicos concluíram doutorado, o que equivale a apenas 1 (um) agente público evidenciado, sendo a mesma porcentagem e quantitativo dos que afirmaram possuir curso superior incompleto.

Nesse contexto, evidencia-se que 76% dos agentes públicos do município que participaram da pesquisa cursaram nível superior, ou seja, possuem graduação completa e /ou escolaridade acima representa 19 (dezenove) participantes. Outrossim, não foram identificados agentes públicos com ensino fundamental incompleto, médio incompleto e com mestrado. Para essa pesquisa, leva-se em consideração a última titulação.

4.1.4. Quanto a função do agente público na administração pública municipal

Nessa classificação, apresenta-se 1 (um) gráfico com a função exercida pelos agentes públicos que participaram da pesquisa no âmbito do município de Schroeder.

Gráfico 4: Quanto a função do agente público na administração pública municipal.



Fonte: Elaborado pelos acadêmicos (2021)

Identifica-se no quarto gráfico que 44% dos agentes públicos que participaram da pesquisa estão ocupando uma função de diretoria. Isto posto, como destacado na metodologia, representa 11 (onze) diretores.

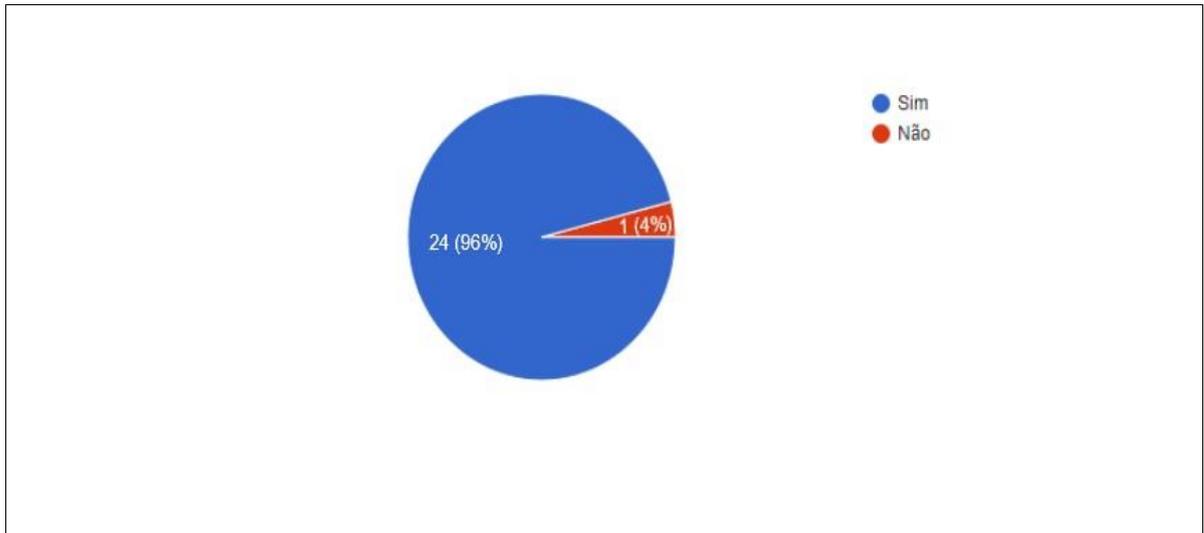
Por outro lado, observa-se que 36% exercem a função de vereador, equivalente a um quantitativo de 9 (nove) vereadores e 8% dos participantes atuam como secretários, uma representação de apenas 2 (dois) que atuam e responderam a pesquisa. Logo, percebe-se que Prefeito, Vice-Prefeito e Procurador, cada função com 1 (um) integrante, representam 4%, respectivamente.

Desta forma, visualiza-se que 16 (dezesesseis) agentes públicos responderam à pesquisa. Isso significa que 64% atuam em funções do Poder Executivo, por outro lado, 9 (nove) Vereadores, representam 36% do Poder legislativo.

4.1.5. Quanto ao conhecimento sobre orçamento participativo

Nessa abordagem mostra-se 1 (um) gráfico da verificação de que os agentes públicos do município possuem conhecimento concernente ao orçamento participativo.

Gráfico 5: Quanto ao conhecimento sobre orçamento participativo.



Fonte: Elaborado pelos acadêmicos (2021)

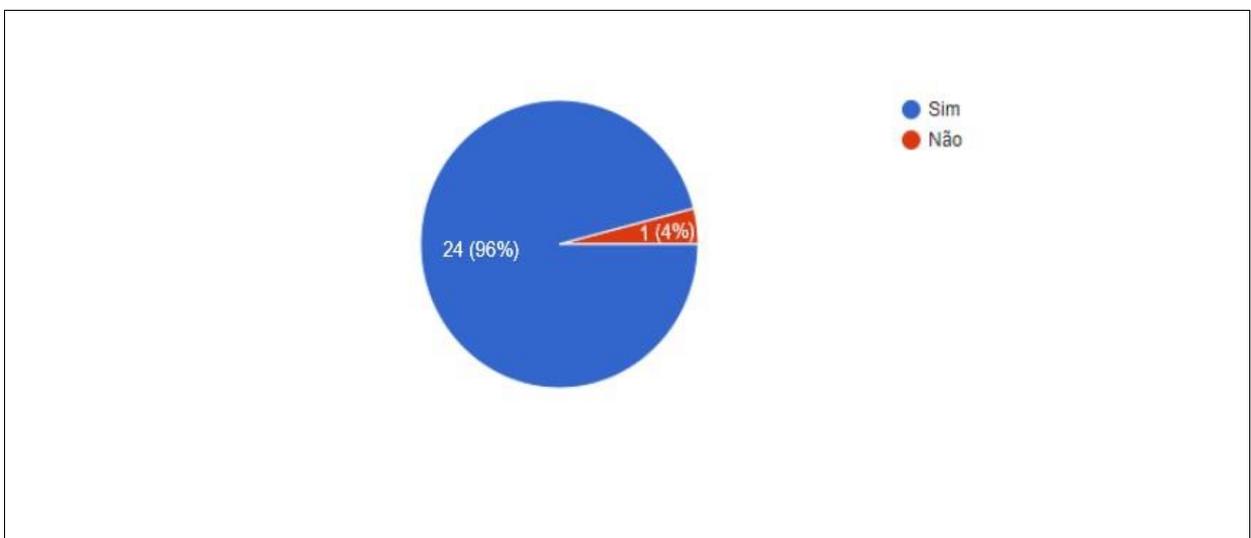
Verifica-se no gráfico apresentado que 96% dos agentes públicos que participaram da pesquisa conhecem informações concernentes ao orçamento participativo, isso equivale a 24 (vinte e quatro) do total de 25 (vinte e cinco) participantes. Porém, 1 (um) participante, representa 4% dos participantes que desconhecem a temática abordada.

Assim, extrai-se que a quase totalidade dos agentes públicos participantes possui conhecimento sobre orçamento participativo.

4.1.6. Interesse em implementar o orçamento participativo

Nesta categoria é demonstrado 1 (um) gráfico que aborda o interesse dos agentes públicos em implementar o orçamento participativo no município de Schroeder.

Gráfico 6: Quanto ao interesse de implementar o orçamento participativo.



Fonte: Elaborado pelos acadêmicos (2021)

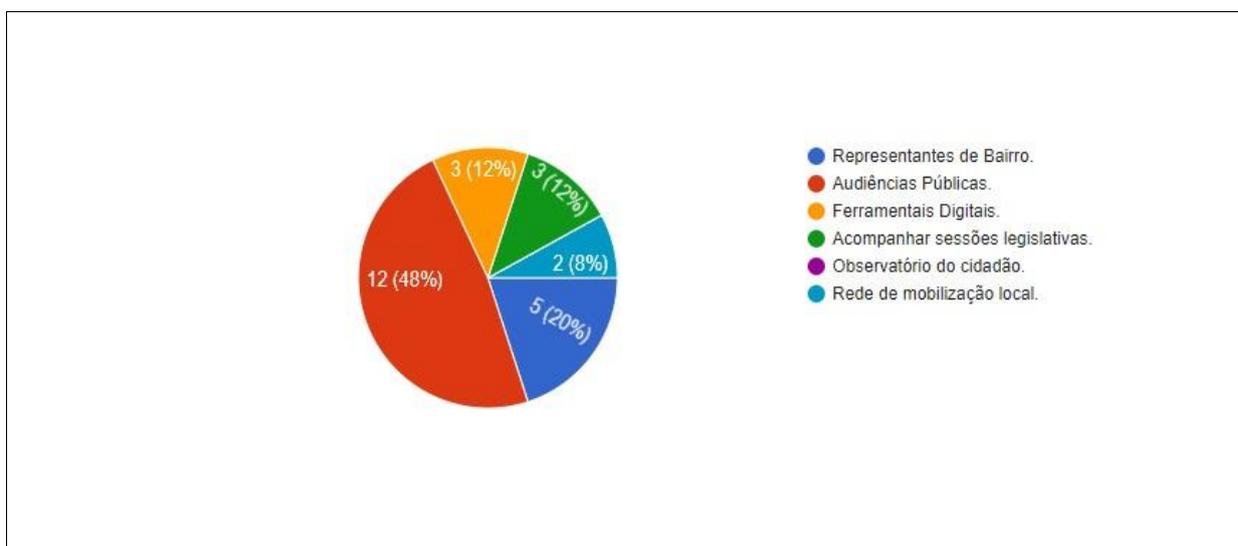
O gráfico demonstra que 96% dos agentes públicos que participaram da pesquisa têm interesse em implementar o orçamento participativo no município, isso corresponde a 24 (vinte quatro) de um total de 25 (vinte e cinco) participantes. Entretanto, há 1 (um) agente público que sinalizou não ter interesse, o que representa 4% dos agentes do município.

Assim, nota-se uma predominância quanto ao interesse dos agentes públicos em implementar o orçamento participativo no município de Schroeder-SC.

4.1.7. Forma adequada da população participar do orçamento participativo

Classifica-se neste gráfico formas de participação popular em que o agente público entende ser adequada para que a população participe do orçamento participativo no município de Schroeder-SC.

Gráfico 7: Forma adequada da população participar do orçamento participativo.



Fonte: Elaborado pelos acadêmicos (2021)

Observa-se no gráfico que 48% dos agentes públicos que participaram da pesquisa apontaram audiências públicas como a forma adequada para participação popular. Assim, conclui-se que 12 (doze) dentre dos 25 que participaram optam por essa forma de participação. Ademais, percebe-se que 5 (cinco) agentes preferem que os representantes de bairros podem ser a forma adequada, isso representa 20% do total de participantes. Por outro lado, as ferramentas digitais e o acompanhamento de sessões legislativas obtiveram 12%, respectivamente, isso demonstra que 3 (três) agentes, respectivamente, apontam essas formas

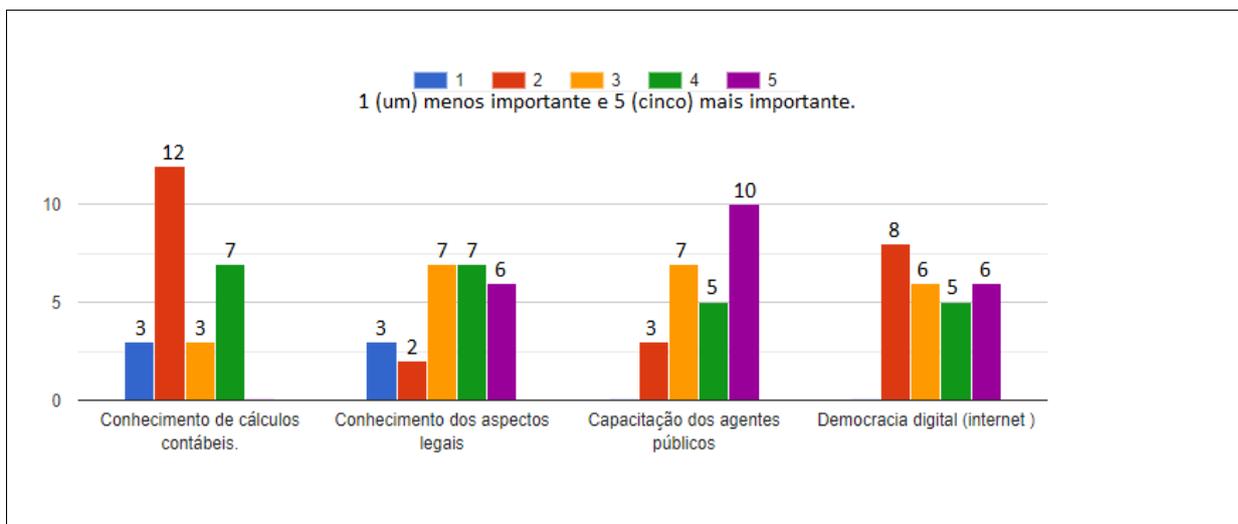
como adequadas. Por último, verifica-se que 8% optaram pela forma de rede de mobilização local, equivalente a 2 (dois) participantes e a forma de participação observatório social não foi selecionada entre as adequadas.

Nesse contexto, extrai-se dessas informações que 88% dos agentes públicos optam por envolver os munícipes pessoal e fisicamente junto a administração pública e apenas 12% optaram pelas ferramentas tecnológicas.

4.1.8. Classificação do grau de importância quanto aos desafios técnicos

Apresenta-se neste gráfico a classificação do grau de importância quanto aos desafios técnicos que podem ser enfrentados no município de Schroeder-SC.

Gráfico 8: Grau de importância quanto aos desafios técnicos.



Fonte: Elaborado pelos acadêmicos (2021)

Percebe-se que a capacitação dos agentes públicos é considerada o desafio técnico apontado como o mais importante para se implementar o orçamento participativo no município de Schroeder-SC. Com pouco menos de apontamentos, também se consideram mais importantes a democracia digital e conhecimentos dos aspectos legais.

Já os desafios técnicos de conhecimento de cálculos contábeis e conhecimentos de aspectos legais se destacam como importantes, sendo que este novamente apontado enquanto aquele surge primariamente. Também foram citados como desafios técnicos importantes a capacitação dos agentes públicos e a democracia digital.

Ademais, os desafios técnicos conhecimento dos aspectos legais e a capacitação dos agentes públicos apresentam-se novamente, agora como mais ou menos importante para se

implementar o orçamento participativo, seguidos de democracia digital e conhecimento de cálculos contábeis, respetivamente.

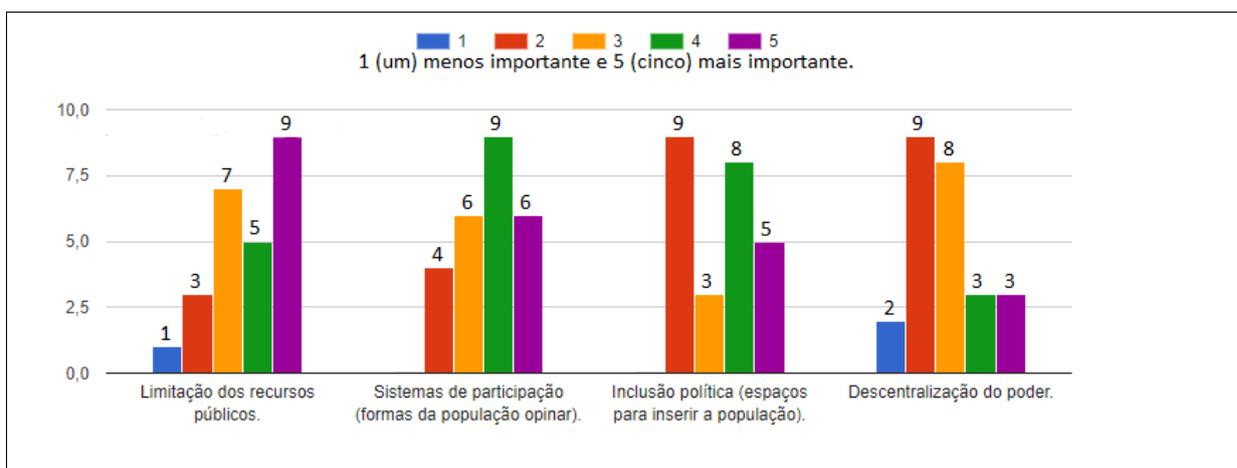
Por outro lado, o desafio técnico conhecimento de cálculos contábeis foi destacado como pouco importante, como também foram apontados a democracia digital, capacitação dos agentes públicos e conhecimento dos aspectos legais. Já no que se refere aos desafios técnicos conhecimentos de cálculos contábeis e conhecimento dos aspectos legais também receberam apontamentos quanto a serem menos importantes para se implementar o orçamento participativo no município de Schroeder-SC.

Desta maneira, evidencia-se que a capacitação dos agentes públicos se sobrepõe como o desafio técnico mais importante em contrapartida aos conhecimentos de cálculos contábeis que foram apontados como menos importante. Assim, vê-se que em uma posição intermediária de mais ou menos importante foram simultaneamente elencados os desafios técnicos de conhecimentos dos aspectos legais e a capacitação dos agentes públicos.

4.1.9. Classificação do grau de importância quanto aos desafios políticos

Percebe-se neste gráfico a classificação do grau de importância quanto aos desafios políticos que podem ser enfrentados no município de Schroeder-SC.

Gráfico 9: Grau de importância quanto aos desafios políticos.



Fonte: Elaborado pelos acadêmicos (2021)

Identifica-se nos desafios políticos a limitação dos recursos públicos como o mais importante para se implementar o orçamento participativo no município de Schroeder-SC, seguido por sistemas de participação, inclusão política e descentralização do poder, nessa ordem.

Além disso, no que se refere aos desafios políticos importantes, destaca-se, primeiramente o sistema de participação, por conseguinte a inclusão política, limitação dos recursos públicos e a descentralização do poder.

Por outro ponto de vista, considera-se como mais ou menos importantes os desafios políticos de descentralização do poder, limitação dos recursos públicos, sistema de participação e inclusão política, na devida ordem.

Outrossim, considera-se significativamente pouco importante os desafios políticos inclusão política e descentralização do poder. Depois, observa-se que sistema de participação e limitação de recursos foram respectivamente apontados.

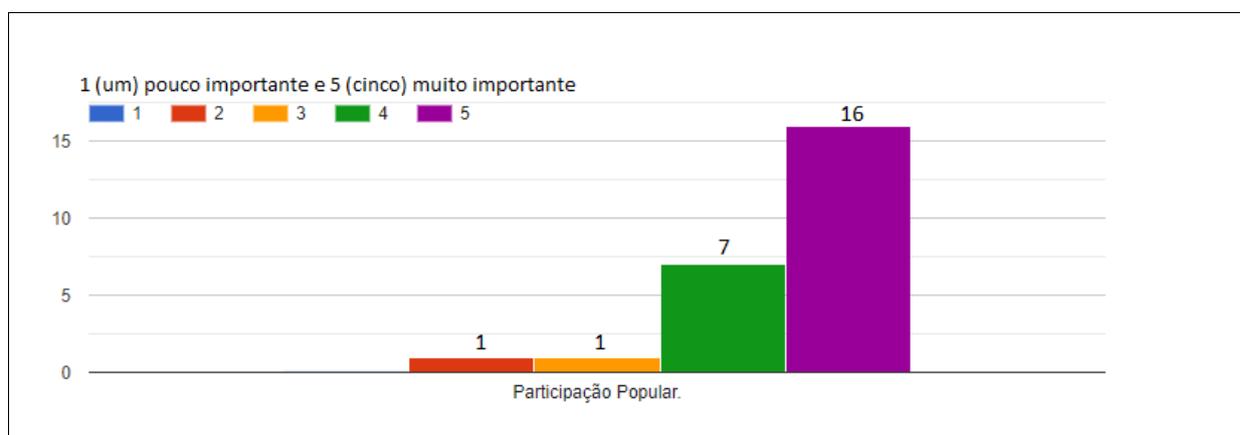
Por último, ressalta-se que descentralização de poder e limitação de recursos públicos foram pontualmente indicados como desafios políticos menos importantes.

Portanto, verifica-se que limitação de recursos públicos é o desafio político mais importante, assim como o sistema de participação destaca-se como importante, seguido de inclusão política e descentralização do poder que foram igualmente apontados como pouco importantes.

4.1.10. Grau de importância do orçamento participativo como forma de participação popular

Percebe-se neste gráfico a classificação do grau de importância quanto aos desafios políticos que podem ser enfrentados no município de Schroeder-SC.

Gráfico 10: Grau de importância do orçamento participativo como forma de participação



Fonte: Elaborado pelos acadêmicos (2021)

Nessa última análise constata-se que os agentes públicos apontam o orçamento participativo como uma forma muito importante de participação popular, porém houve

aqueles agentes que consideraram bastante importante e uma parcela mínima afirmou ser respectivamente importante e mais ou menos importante. Já no que se refere a considerar o orçamento participativo como uma forma de participação pouco importante não houve apontamentos pelos agentes públicos que participaram da pesquisa

4.1.11. Outros desafios técnicos e / ou políticos

Como última coleta de informações acerca da percepção dos agentes públicos do município de Schroeder-SC optou-se por identificar algum desafio político e / ou técnico que complementasse os que foram relacionados na pesquisa bibliográfica.

Com isso, como desafio político foi citado apenas que a administração pública teria que motivar a população quanto a importância na participação. Outro ponto, destacado foi a falta de tempo e dinheiro.

4.2. Apresentar o grau de conhecimento que os agentes públicos possuem sobre orçamento participativo

Nessa categoria, descrevem-se as respostas obtidas pela aplicação do questionário de tal forma que permite apresentar o grau de conhecimento que os agentes públicos possuem sobre orçamento participativo.

Assim, observa-se que tanto os agentes públicos do Poder Executivo quanto os do Poder Legislativo possuem conhecimento em relação ao orçamento participativo. Outrossim, evidencia-se que o conhecimento concernente a temática apresentada pode estar associada ao nível de escolaridade do agente público. Isso porque, vê-se que a maioria dos agentes públicos possuem graduação completa e 76% cursaram nível superior (graduação, especialização e doutorado).

Ademais, o interesse que os agentes públicos do Poder Executivo e Poder Legislativo demonstraram em implementar o orçamento participativo no município analisado, pode ser reforçado pela ausência de um orçamento desta modalidade no município de Schroeder-SC. Ou seja, estas são características importantes para se maximizar o conhecimento pertinente a temática proposta pelo trabalho desenvolvido.

Nesse sentido, diante do que se conhece acerca de orçamento participativo, os agentes públicos apontam que a forma mais adequada para que a população participe na definição das

prioridades de orçamento do município seja em quase sua maioria por meio de audiências públicas.

Porquanto, os desafios técnicos e / ou políticos sejam barreiras de implementação do orçamento participativo no município de Schroeder-SC, viu-se como mais importante desafio técnico a capacitação dos agentes públicos.

Por outro lado, o desafio político mais importante apontado trata-se da limitação dos recursos públicos.

Portanto, conclui-se que pela ausência do orçamento participativo no município, alinhada aos desafios de capacitação dos agentes públicos e limitação dos recursos públicos, percebe-se que há um discernimento dos agentes públicos com relação ao orçamento participativo, o que demonstra espaço para vinculação orçamentária que possibilite investimentos em capacitação dos agentes.

5. CONCLUSÃO

O presente trabalho teve como objetivo identificar os desafios para implementação de um Orçamento Participativo no Município de Schroeder/SC, na visão do Poder Executivo e Poder Legislativo Municipal.

O interesse pelo tema se deu em razão da ausência de orçamento participativo no município e a possibilidade de implementar esta ferramenta para maior participação popular no processo de decisão e priorização de alocação de recursos públicos que sejam condizentes com as necessidades coletivas.

No transcorrer da pesquisa verificou-se que os agentes públicos têm conhecimento concernentes ao orçamento participativo, porém há necessidade de capacitar os agentes públicos a respeito de legislação, cálculos contábeis e sistemas de participação. Para isso, têm-se que preparar a Administração Pública Municipal com uma reserva orçamentária visando implementar o orçamento participativo.

Também, pode-se constatar que devido ao adequado conhecimento quanto ao orçamento participativo, os agentes públicos do município de Schroeder-SC têm interesse de implantar esta forma de participação popular, viabilizando-a por meio de audiências públicas, representantes de bairros, acompanhamento de sessões legislativas, uso de ferramentas digitais e uma rede de mobilização local.

Como resultados da pesquisa identificou-se os desafios técnicos e políticos para implementação do orçamento participativo no município de Schroeder-SC. Por conseguinte, destacou-se como principal desafio técnico a capacitação dos agentes públicos. Assim, sugere-se que, diante das diversas fases do orçamento participativo, a exemplo de planejamento e a implementação, o município possa desenvolver um plano de ação para preparar os agentes públicos, tais como servidores públicos, atores políticos e as lideranças populares. Nesse sentido, faz-se necessário capacitá-los por meio da organização de cursos, seminários, workshop e debates que equalizem o entendimento acerca da temática de orçamento participativo. De outro lado, no que se refere ao desafio político mais apontado, especificamente a limitação de recursos, pode-se desenvolver políticas tributárias e captação de recursos provenientes de transferências voluntárias. A primeira, pode promover uma redistribuição dos recursos do poder central para áreas periféricas. Já quanto a captação de recursos, pode possibilitar o governo municipal maior capacidade de investir caso seja criado uma área de projetos para captação de recursos de transferência voluntárias.

Ademais, retoma-se as questões específicas que impulsionaram a pesquisa: Identificar na literatura os desafios para implementação de um orçamento participativo; criar categorias de análises para apresentar os desafios para implementação de um orçamento participativo no município e apresentar o grau de conhecimento que os agentes públicos possuem sobre orçamento participativo.

No que toca a primeira questão, identificou-se num acervo bibliográfico os desafios para implementação de um orçamento participativo.

Na segunda questão específica, criou-se categorias de análises para apresentar os desafios, sendo eles categorizados em desafios políticos e desafios técnicos. Dentre estes pode se destacar como mais importante desafio técnico a capacitação dos agentes públicos, bem como a limitação de recursos públicos no que se refere aos desafios políticos.

Quanto a última questão específica, apresentou-se que o conhecimento dos agentes públicos sobre a temática de orçamento participativo é apropriado as circunstâncias contextualizadas. Isto posto, demandará da Administração Pública Municipal uma preparação financeira-orçamentária que possibilite capacitar os agentes públicos, tornando-os preparados para enfrentar os desafios de implementar o orçamento participativo no município de Schroeder-SC.

REFERÊNCIAS

- ABREU, Cilair Rodrigues de; CÂMARA, Leonor Moreira. O orçamento público como instrumento de ação governamental: uma análise de suas redefinições no contexto da formulação de políticas públicas de infraestrutura. **Revista Brasileira de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 1, p. 73-90, fev. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v49n1/0034-7612-rap-49-01-00073.pdf>. Acesso em: 12 maio 2020.
- ABREU, Júlio Cesar Andrade de; PINHO, José Antônio Gomes de. Do Analógico ao Digital: democracia, internet e orçamento participativo. **Temas da Administração Pública**, Araraquara, v. 8, n. 1, p. 1-22, jan. 2013. Semestral. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/temasadm/article/view/6326/4714>. Acesso em: 04 jun. 2020.
- ALEGRE, Prefeitura Municipal de Porto. **Regimento Interno Critérios Gerais, Técnicos e Regionais - 2019/2020**. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2019. 72 p. Disponível em: http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/op/usu_doc/regimento_interno_op.pdf. Acesso em: 08 jun. 2020.
- AMARAL, Claudia Tannus Gurgel do; CARVALHO, Francisco Toniolo de. Democracia e deliberação: a escolha popular das políticas públicas locais - o caso do orçamento participativo de porto alegre (oppoa) / democracy and deliberation. **Revista de Direito da Cidade**, [s.l.], v. 10, n. 1, p. 463-485, 11 jan. 2018. Universidade de Estado do Rio de Janeiro. <http://dx.doi.org/10.12957/rdc.2018.32138>. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/32138/23457>. Acesso em: 04 jun. 2020.
- ARÃO, Márcia Regina Mariano de Souza. Orçamento Participativo em Fortaleza: Práticas e Percepções. Fortaleza, 2012. Disponível em: http://www.uece.br/politicasuece/dmdocuments/marcia_regina_mariano_de_sousa_arao.pdf> Acesso em: 24 mar. 2021.
- ARAUJO, Marinella Machado; FERES, Anaximandro Lourenço Azevedo; SILVA, Betina Ginter. **Gestão Orçamentária Participativa: o papel do estatuto da cidade na construção do paradigma de justiça urbano-ambiental e intergeracion**. 2008. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/recife/direito_ambiental_marinella_ma. Acesso em: 04 jun. 2020.
- ARAÚJO, Solange Santos; THEÓPHILO, Carlos Renato. Os desafios da participação popular no Orçamento Participativo na cidade de Montes Claros-MG,2009. Disponível em: http://www.congressods.com.br/terceiro/images/trabalhos/GT3/pdfs/solange_santos_araujo.pdf>. Acesso em: 04 mar. 2021.
- ATALIBA, Geraldo. **República e Constituição**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.
- BARROS, Jaqueline de Melo. Os desafios da participação popular no orçamento participativo no município de São Gonçalo. Disponível em: <https://www.revistas.udesc.br/index.php/linhas/article/download/1238/1051/2043>>. Acesso em: 13 mar. 2021.
- BERGELT, Juliano Barros. Orçamento Participativo: uma análise sobre a importância do orçamento público e as consequências para a gestão estatal do aumento da participação popular nos processos orçamentários. Porto Alegre, 2012. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/71476/000873374.pdf?sequence=1>> Acesso em: 06 mar. 2021.

BEST, Nina Juliette; RIBEIRO, Manuella Maia; MATHEUS, Ricardo; VAZ, José Carlos. INTERNET E A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NAS EXPERIÊNCIAS DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DIGITAL NO BRASIL. **Democracia e Interfaces Digitais Para A Participação Pública**, Bahia, v. 9, n. 10, p. 105-123, jun. 2010. Disponível em: <https://portalseer.ufba.br/index.php/ppgau/article/viewFile/5115/3704>. Acesso em: 05 jun. 2020.

BIROCHI, Renê. **Metodologia de Estudo e de Pesquisa em Administração**. Curso de Administração, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017.

BRASIL (Município). Decreto nº 437, de 26 de outubro de 2012. Aprova o Regimento Interno do Orçamento Participativo de Canoas, RS. **Decreto 437**: Legislação Municipal. Canoas, RS, 26 out. 2012. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/c/canoas/decreto/2012/44/437/decreto-n-437-2012-aprova-o-regimento-interno-do-orcamento-participativo-de-canoas-rs-2014-04-15-versao-consolidada>. Acesso em: 08 jun. 2020.

BRASIL. Congresso. Senado. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece Normas de Finanças Públicas Voltadas para a Responsabilidade na Gestão Fiscal e dá outras providências. Brasília, DF, 05 maio 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 06 jun. 2020.

BRASIL. Congresso. Senado. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, Estabelece Diretrizes Gerais da Política Urbana e dá outras providências. **Lei 10.257**: Legislação Federal. Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 06 jun. 2020.

BRASIL. Decreto-lei nº 200, de 07 de dezembro de 1966. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Decreto-lei 200**: Legislação Federal. Brasília, DF, 25 fev. 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 13 maio 2020.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para Elaboração e Controle dos Orçamentos e Balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Lei 4.320**: Legislação Federal. Brasília, DF, 04 maio 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm. Acesso em: 12 maio 2020.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. **Lei 8.429**: Legislação Federal, DF, 03 junho 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm. Acesso em: 03 junho 2021.

BRITO, Carlos Ayres. Distinção entre controle social de poder e participação popular. **Novas Perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro**, Porto Alegre, v. , p. 85-85, jan. 1997. Trimensal.

CARVALHO, Matheus. Manual de Direito Administrativo. 7ª Edição. Salvador: JusPODIVM, 2020.

CAMPANHA, Alessandro. Orçamento Participativo: contexto histórico, conceitos e fundamentos metodológicos. **Revista Eletrônica da Fainor**, Vitória da Conquista, v. 9, n. 2, p. 31-48, dez. 2016. Semestral. Disponível em: <http://srv02.fainor.com.br/revista/index.php/memorias/article/viewFile/577/282>. Acesso em: 02 jun. 2020.

CARRAZZA, Roque Antônio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

- COSTA, Alessandra Cristina da. Os desafios da implementação do orçamento participativo para a gestão municipal. São João Del Rei. 2018. Disponível em: <<http://dspace.nead.ufsj.edu.br/trabalhospublicos/bitstream/handle/123456789/262/TCC%20pos%20banca%20-%20Alessandra.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 25 fev. 2021.
- CRUZ, Flávio da. **Comentários à Lei. 4.320**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- DE LIMA, Telma Cristiane S; MIOTO, Regina Célia T. Procedimento Metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica. Revista Katál. UFSC, Florianópolis, 2007.
- DOMINGOS, Heloisa Cargnin. **O Orçamento Participativo do Município de Canoas, Rio Grande do Sul**: um estudo de caso. 2017. 68 f. TCC (Graduação) - Curso de Ciências Sociais, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/178635/TCC%20Heloisa%20Domingos.pdf?sequence=1>. Acesso em: 06 jun. 2020.
- DUARTE JUNIOR, Ricardo Cesar Ferreira. **Agência Reguladora, Poder Normativo e Democracia Participativa: Uma Questão de Legitimidade**. Curitiba: Juruá, 2014.
- FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 10. ed. Salvador: Juspodivm, 2018. 1840 p.
- FERRO, Camila. **Orçamento Participativo festeja 30 anos e ganha sistema digital**. 2019. Disponível em: https://www.procempa.com.br/default.php?p_noticia=999203341&ORCAMENTO+PARTICIPATIVO+FESTEJA+30+ANOS+E+GANHA+SISTEMA+DIGITAL. Acesso em: 12 jun. 2019.
- FIGUEIREDO, Frederico de Carvalho. **Orçamento Participativo Digital em Belo Horizonte - MG**: um estudo exploratório. 2010. 97 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Administração, Gestão Social Ambiente e Desenvolvimento, Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2010. Disponível em: http://repositorio.ufla.br/jspui/bitstream/1/2309/1/DISSERTA%C3%87%C3%83O_Or%C3%A7amento%20participativo%20digital%20em%20Belo%20Horizonte%20-%20MG.pdf. Acesso em: 08 jun. 2020.
- FONSECA, Thiago. **Eis um gráfico (atualizado) que assusta e deprime: a evolução dos gastos do governo federal**: nenhum descontrole será impune. Nenhum descontrole será impune. 2019. Disponível em: <https://www.mises.org.br/article/2941/eis-um-grafico-atualizado-que-assusta-e-deprime-a-evolucao-dos-gastos-do-governo-federal>. Acesso em: 10 jun. 2020.
- FORTES, João. **Contabilidade Pública**. 9. ed. Brasília: Franco & Fortes, 2006.
- GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2005.
- GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- GIL, Antônio C. Métodos e técnicas em pesquisa social. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- GIL, Antonio C. Como Elaborar Projetos de Pesquisa. São Paulo: Atlas, 2007.
- GOULART, Jefferson O. **Orçamento Participativo e Gestão Democrática no Poder Local**. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ln/n69/a04n69.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2020.
- GUGLIANO, Alfredo Alejandro; VENEZIANO, Alicia; MAURICH, Mario Ricardo; LOECK, Robson. **Análise Comparada dos Modelos de Orçamento Participativo em Porto Alegre, Montevideu e Buenos Aires**. 2004. Disponível em: <http://cdn.fee.tche.br/jornadas/2/E12-02.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2020.
- HOLANDA, Isac Salomão Magalhães Pinto. **Orçamento Público e Participação Popular**: uma análise das vantagens do orçamento participativo para a administração pública. 2015. 85 f. TCC (Graduação) - Curso de Administração, Administração, Universidade Federal do

- Ceará, Fortaleza, 2015. Disponível em: http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/26813/1/2015_tcc_ismpholanda.pdf. Acesso em: 08 jun. 2020.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Brasileiro de 2019. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sc/schroeder>>. Acesso em: 20 mar. 2020.
- Jacobi Pedro; Marco Antonio C. Teixeira. Orçamento Participativo: Co-responsabilidade na gestão das cidades. Caderno Cedec. Centro de Estudos de Cultura Contemporânea São Paulo: Cedec, 1996. Disponível em: <http://www.cedec.org.br/files_pdf/cadcedec/CAD55.pdf> Acesso em: 10 mar. 2021.
- JUNIOR, João Damas da Silva. Implantação do Orçamento Participativo em Itapetininga-SP: Obstáculos e Desafios. Curitiba-PR, 2013. Disponível em: <http://repositorio.roca.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/2664/1/CT_GPM_III%20_2013_27.pdf>. Acesso em 27 fev. 2021.
- KOHAMA, Heilio. **Contabilidade Pública: Teoria e Prática**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- KOSHINO, Camila do Nascimento. **Orçamento Participativo na Cidade Estrutural: um estudo da eficácia da execução do orçamento público**. 2013. 64 f. TCC (Graduação) - Curso de Administração, Administração, Universidade de Brasília, Brasília, 2013. Disponível em: https://bdm.unb.br/bitstream/10483/5181/1/2013_CamiladoNascimentoKoshino.pdf. Acesso em: 03 jun. 2020.
- LIMA, Carlos Eduardo Farias de. **Orçamento Participativo: instrumento de participação popular na gestão municipal na cidade de João Pessoa**. 2014. 55 f. Monografia (Especialização) - Curso de Gestão Pública Municipal, Universidade Estadual da Paraíba, João Pessoa, 2014. Disponível em: <http://dspace.bc.uepb.edu.br/jspui/bitstream/123456789/13187/3/PDF%20-%20Carlos%20Eduardo%20Farias%20de%20Lima.pdf>. Acesso em: 08 jun. 2020.
- LUCHMANN, Lígia (org). Desafios do orçamento participativo. Um estudo no Brasil (Araraquara) e em Portugal (Cascais). 2020. Disponível em: <<https://www.abcp2020.sinteseeventos.com.br/arquivo/downloadpublic?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyI7czoZNToiYToxOntzOjEwOiJJRF9BUiFVSZPIjtzOjQ6IjI4MDgiO30iO3M6MT0iaCI7czoZMjoiMjZkYTU2OGFiZTY0MTFhZjNkM2RhYWNjMGM1NjRjM2MiO30%3D>> Acesso em: 04 abril 2021.
- MARTINS, Everton. **Coleta de dados: o que é, metodologias e procedimentos**. Blog Mettzer, 2019. Disponível em: <<https://blog.mettzer.com/coleta-de-dados/#Coleta-de-dados-via-questionario>> Acesso em 28 out 2020.
- MILLON, Lara Vanessa. Participação Popular nas Políticas Públicas Municipais: Eficácia e Implementação. **de Direito**, São Paulo, v. 13, n. 17, p. 59-71, 11 ago. 2010. Disponível em: <https://revista.pgsskroton.com/index.php/rdire/article/view/1896>.> Acesso em: 12 maio 2020.
- MINAYO, Maria Cecília de Souza (org). **Pesquisa Social. Teoria, método e criatividade**. 18. ed. Petrópolis: Vozes, 2001. Disponível em: <http://www.faed.udesc.br/arquivos/id_submenu/1428/minayo_2001.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2020.
- MORAES, Antônio Carlos Flores de. **Administração Pública Transparente e Responsabilidade do Político**. Belo Horizonte: Forum, 2007.
- MORE: Mecanismo online para referências, versão 2.0. Florianópolis: UFSC Rexlab, 2013. Disponível em: <http://www.more.ufsc.br>. Acesso em: 09 jun. 2020.
- MOTA, Francisco Glauber Lima. **Curso Básico de Contabilidade Pública**. 2. ed. Brasília: Cidade, 2006.

- MOURA, Reidy Rolim de. **Compromisso Governamental, Desenho Institucional e Tradição Associativa**: o orçamento participativo em Blumenau e Chapecó. 2004. 175 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Sociologia Política, Centro de Filosofia e Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/87542/202644.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 08 jun. 2020.
- MULLER, Antônio J (org.). **Caderno de Estudos: Metodologia Científica**. Uniasselvi, Indaial, 2013.
- NEDEL, Wagner L; SILVEIRA, Fernando. **Os diferentes delineamentos de pesquisa e suas particularidades na terapia intensiva**. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/rbti/v28n3/0103-507X-rbti-28-03-0256.pdf>>. Acesso em 28 out 2020.
- NEZ, Héloïse. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E INCLUSÃO SÓCIOPOLÍTICA: AS EXPERIÊNCIAS DE BOBIGNY (FRANÇA) E BARREIRO (BELO HORIZONTE, BRASIL) 1. **Organização e Sociedade**, Salvador, v. 16, n. 49, p. 325-350, abr. 2009. Trimestral. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/osoc/v16n49/07.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2020.
- OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. **Direito Constitucional**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.
- PACELLI, Giovanni. **Administração Financeira e Orçamentária**. Salvador: Juspodivm, 2018.
- PALUDO, Augustinho Vicente. **Orçamento Público e Administração Financeira e Orçamentária e LRF**. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. 360 p.
- PEREZ, Marcus Augusto. **Administração Pública Democrática: Institutos de Participação Popular na Administração Pública**. Belo Horizonte: Forum, 2004.
- PIRES, Valdemar. **Orçamento Participativo: O que é, para que serve, como se faz**. 13. ed. São Paulo: Manole, 2001.
- ROCHA, Andréa Araújo. **Orçamento Participativo em Sobral - CE. (1997 a 2004): Trajetória Histórica e Percursos Avaliativos**. Fortaleza-CE, 2009. Disponível em: <<https://mapp.ufc.br/wp-content/uploads/2021/01/andrEa-araUjo-rocha.pdf>>. Acesso em: 02 mar. 2021.
- ROSSI, Olinto de. **Orçamento Participativo e a Formação para Cidadania**. 2002. 204 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Administração Pública, Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2002. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/3886/000315070.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2020.
- SALVIATI, Mauro. **Estratégia de Investigação Qualitativa**. Rev. Estudos de Psicologia, PUC Campinas, v. 16, n. 2, p. 37-44, maio/agosto 1999. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/estpsi/v16n3/a08v16n3.pdf>. Acesso em 28 out 2020.
- SAMPAIO, Rafael Cardoso. **Instituições Participativas Online: um estudo de caso do Orçamento Participativo Digital**. Revista Política Hoje, Vol. 20, n. 1, 2011, UFBA. Disponível em: <<https://periodicos.ufpe.br/revistas/politica hoje/article/viewFile/3819/3123>>. Acesso em: 05 mar. 2021.
- SAMPAIO, Rafael Cardoso; MAIA, Rousiley Celi Moreira; MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. **Participação e deliberação na internet: um estudo de caso do orçamento participativo digital de belo horizonte**. **Opinião Pública**, [s.l.], v. 16, n. 2, p. 446-477, nov. 2010. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0104-62762010000200007>.
- SANTANA, José Lima; RIBEIRO, Renato Jorge Brau. **Direito Financeiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?id=rJY4DwAAQBAJ&pg=PT342&dq=artigo+48+da>

[+LRF+OR%C3%87AMENTO+PARTICIPATIVO&hl=en&sa=X&ved=0ahUKEwi8v6_lq-
jpAhXqEbkgHQwXDGAQ6wEIWzAE#v=onepage&q=artigo%2048%20da%20LRF%20O
R%C3%87AMENTO%20PARTICIPATIVO&f=false](#). Acesso em: 04 jun. 2020.

SANTIN, Janaina Rigo. O Estatuto da Cidade e a Gestão Democrática Municipal. **Interesse Público**, Porto Alegre, v. 5, n. 21, p. 220-229, set. 2003. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Janaina_Santin/publication/43694068_O_estatuto_da_cidade_e_a_gestao_democratica_municipal/links/5575072008ae7536374ff55e/O-estatuto-da-cidade-e-a-gestao-democratica-municipal.pdf. Acesso em: 12 maio 2020.

SANTOS, Ângela Andréa Schaurich dos. **Orçamento Participativo**: estudo de caso do município de canoas/rs. 2015. 35 f. Monografia (Especialização) - Curso de Gestão Pública Municipal, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2015. Disponível em: https://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/15606/TCCE_GPM_EaD_2015_SANTOS_ANGELA.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 08 jun. 2020.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Democratizar a Democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

SIMÕES, Pedro Henrique Moreira. **Orçamento Participativo**: reflexões e perspectivas no contexto histórico brasileiro. São Paulo: Clube dos Autores, 2001. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?id=9rNxDwAAQBAJ&pg=PA94&dq=artigo+48+da+LRF+OR%C3%87AMENTO+PARTICIPATIVO&hl=en&sa=X&ved=0ahUKEwj50OqRoujpAhXaILkGH7rDnsQ6AEINTAB#v=onepage&q&f=false>. Acesso em: 04 jun. 2020.

APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

QUESTIONÁRIO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Os dados serão utilizados para pesquisa e elaboração do Trabalho de Conclusão de Graduação em Bacharel em Administração Pública - UFSC.

RESPONSÁVEL: Eduardo da Silva Silveira e Lincoln Stein graduandos em Administração Pública pela Universidade Federal de Santa Catarina.

Período de Aplicação: ___/___/____ a ___/___/____.

1. Endereço de e-mail? _____
2. Qual seu gênero?
 - A. Feminino.
 - B. Masculino.
3. Qual é a sua idade?
 - A. 20 anos ou menos.
 - B. 21 a 30 anos.
 - C. 31 a 40 anos.
 - D. 41 a 50 anos.
 - E. 51 a 60 anos.
 - F. 61 a 70 anos.
 - G. 71 anos u mais.
4. Qual é o seu nível de escolaridade?
 - A. Fundamental Incompleto.
 - B. Fundamental Completo.
 - C. Médio Incompleto.
 - D. Médio Completo.
 - E. Superior Incompleto.
 - F. Superior Completo.
 - G. Pós-Graduado.
 - H. Mestrado.
 - I. Doutorado.
5. Você se enquadra em qual condição?
 - A. Prefeito (a).
 - B. Vice-Prefeito (a).
 - C. Diretor (a).
 - D. Secretário (a).
 - E. Procurador (a).
 - F. Vereador.
6. Já ouviu, leu ou possui algum conhecimento sobre Orçamento Participativo?
 - A. SIM
 - B. NÃO
7. Há interesse em implementar Orçamento Participativo no município de Schroeder-SC?

- A. SIM
B. NÃO
8. Na sua opinião, com relação ao sistema de participação, qual é a forma mais adequada para que a população opine nas prioridades do Orçamento do Município?
- A. Representantes de Bairro.
B. Audiências Públicas.
C. Ferramentas Digitais.
D. Acompanhar Sessões Legislativas.
E. Observatório do Cidadão.
F. Rede de Mobilização Social.
9. Classifique os desafios técnicos quanto ao grau de importância para se implementar o Orçamento Participativo no município de Schroeder-SC. Considere uma escala de 1 a 5, sendo 1 (um) menos importante e 5 (cinco) mais importante.
- A. Conhecimento de cálculos contábeis.
B. Conhecimento dos aspectos legais.
C. Capacitação dos agentes públicos.
D. Democracia digital (internet).
10. Classifique os desafios políticos quanto ao grau de importância para se implementar o Orçamento Participativo no município de Schroeder-SC. Considere uma escala de 1 a 5, sendo 1 (um) menos importante e 5 (cinco) mais importante.
- A. Limitações dos recursos públicos.
B. Sistema de participação (formas da população opinar).
C. Inclusão política (espaços para incluir a população).
D. Descentralização do poder.
11. Com relação ao Orçamento Participativo no Município, aponte o nível de importância de se ter esta forma de participação da população. Considere uma escala de 1 a 5, sendo 1 (um) pouco importante e 5 (cinco) muito importante.
- A. 1.
B. 2.
C. 3.
D. 4.
E. 5.
12. Existe algum desafio técnico e / ou político não representado na pesquisa que os agentes públicos queiram complementar?