



Orçamento Participativo, Gestão Democrática e Participativa e o Município de Senhor do Bonfim-BA

Verônica Gomes Lopes Angelim; Marcos Alberto de Araújo.

Resumo: O presente artigo objetivou analisar a importância do Orçamento Participativo (OP) em um município baiano, mais especificamente Senhor do Bonfim. Sobre se o OP, atende aos anseios da comunidade e se o mesmo auxilia o gestor na decisão e aplicação dos recursos públicos. Procura-se, observar o processo de definição e configuração do Orçamento Participativo neste município, assim como a forma como se dá a participação dos atores envolvidos, tendo como objetivo geral afirmar como o orçamento participativo pode ser utilizado como logística de gestão e organização dos recursos públicos. Por fim, compreender a efetividade da realização das ações previstas no Orçamento Participativo pelo Poder Executivo, verificando o nível de satisfação da população quando se trata da aplicação dos recursos públicos, observando a frequência da participação da sociedade nas audiências públicas e da elaboração do orçamento no modelo atual e se a mesma contribui com a fiscalização da aplicação dos recursos. A metodologia utilizada foi uma revisão de teses e artigos, bem como dados secundários e documentos oficiais como leis, relatórios e registros fotográficos, que pudessem auxiliar no entendimento e elucidação do tema estudado.

Palavras-Chave: Orçamento participativo; democracia; participação, políticas públicas.

Participative Budget, Democratic and Participatory Management and the Municipality of Senhor do Bonfim-BA

Abstract: This article aims to analyze the importance of Participatory Budgeting (PB) in a municipality in Bahia, specifically Senhor do Bonfim. Regarding the PO, it meets the wishes of the community and if it assists the manager in the decision and application of public resources. It is sought to observe the process of definition and configuration of the Participative Budget in this municipality, as well as the way in which the involved actors participate, with the general objective of asserting how the participatory budget can be used as logistics for the management and organization of resources the public. Finally, to understand the effectiveness of the implementation of the actions foreseen in the Participatory Budget by the Executive Power, verifying the level of satisfaction of the population when it comes to the application of public resources, noting the frequency of the participation of society in public hearings and the elaboration of the budget in the current model and whether it contributes to the monitoring of the application of resources. The methodology used was a review of theses and articles, as well as secondary data and official documents such as laws, reports and photographic records, which could help in the understanding and elucidation of the studied subject.

Keywords: Participatory budgeting; democracy; participation, public policies.

1 Verônica Gomes Lopes Angelim. Bacharel em Administração pela FACAPE/Petrolina-PE.

Contato: veronicaangelim@hotmail.com>

2 Marcos Alberto de Araújo. Orientador e Mestrando em Propriedade Intelectual e Transferência de Tecnologia para a Inovação (PROFNIT/UNIVASF)

Introdução

Com a Constituição Federal de 1988, a sociedade brasileira inicia-se uma nova fase na democracia, abrindo-se novos espaços de participação da sociedade civil. Por essa época foram criadas novos marcos legais, na tentativa de modificar os limites de um Estado muito autoritário, centralizador, bem como clientelista e patrimonialista. Uma nova carta magna foi redigida em 1988, estabelecendo novos mecanismos institucionais de participação, abrindo espaço para a sociedade inserir-se nas mais diferentes possibilidades de atuação. Surge dessa forma, experiências consideradas mais modernas e transformadoras, já que incorporaram a possibilidade da participação do cidadão nas definições das políticas públicas e nas polêmicas decisões no âmbito da gestão local. Por exemplo: nos conselhos gestores e de direitos, em conferências políticas e nos orçamentos públicos que se tornaram realmente bem mais participativos. Tal mudança institucional e organizacional, passa a despertar o interesse de pesquisadores, administradores públicos e da sociedade de uma maneira geral, sobre sua dinâmica e sobre possíveis resultados para a gestão pública e para a melhoria da vida da população. Tal situação tem levado ao seguinte questionamento: até que ponto essas organizações tem sido capazes de melhorar e democratizar as gestões relacionadas a coisa pública.

Na busca de tal compreensão, este estudo tem como objetivo discutir, até que ponto o Orçamento Participativo tem contribuído para a democratização da gestão pública municipal e, na distribuição equitativa e justa dos seus recursos orçamentários. Trata-se pois de um estudo de caso no município de Senhor do Bonfim-BA. Fundamentam as discussões, alguns teóricos como: Boaventura Santos (2009), Avritzer (2009), Dahl (1981, 2006), Coelho e Nobre (2004). Este trabalho discute uma caracterização do orçamento participativo no Brasil debatendo seus principais avanços e limites. A experiência do Orçamento Participativo de Senhor do Bonfim - BA é detalhado em seu percurso, observando-suas características e desafios, confrontando-se as propostas com os desafios suscitados na aplicação de seus recursos orçamentários.

A escolha do município se justifica pela necessidade de se verificar sua efetividade ante uma proposta de Orçamento Participativo, bem como de conhecer o nível de satisfação da população e sua percepção enquanto participantes nas audiências públicas e de elaboração

do Orçamento Participativo. Também pela necessidade de conhecer e dar conhecimento sobre se os gestores municipais estão a cumprirem com as metas estabelecidas.

Essa discussão envolve um contexto político muito específico, daquele que deu origem ao que se entende por orçamento participativo (OP) por volta de 1980. Apesar da contemporaneidade da proposta de formas de participação e controle democrático da gestão pública, o jeito político como introduziram o OP, como uma espécie de opção contra-hegemônica está, hoje, não apresenta mais o caráter contestatório que existia anteriormente.

O trabalho de campo constou de entrevistas a integrantes e ex-integrante do grupo encarregado do Orçamento Participativo de Senhor do Bonfim - BA, secretários municipais com vínculo de carreira funcional, participantes de movimentos sociais que acompanham e conhecem o processo, vereadores e representantes sindicais das categorias dos servidores municipais.

Além de entrevistas e dos questionários, foram consultados documentos oficiais do Orçamento Participativo do município, como atas de audiências e plenárias regionais, ofícios, regimentos internos, relatórios com propostas de grupos temáticos, relações de obras construídas e inacabadas, relações de demandas aprovadas e demandas atendidas. Por meio de um levantamento bibliográfico sobre o caso estudado, foram consultadas e analisadas teses e dissertações de mestrado, que tinham como tema a avaliação de Orçamentos Participativos de municípios no Brasil, tais como Rocha (2008), Mota (2007), Milani (2007), Pires e Tomas (2007), Pinho (2006) e, Andrade (2005). O presente artigo inicialmente apresenta uma reflexão sobre a teoria do orçamento participativo e discorre sobre democracia participativa. Caracteriza o que vem a ser um orçamento participativo no Brasil, onde avalia limites e avanços. Na sequência analisa o percurso do Orçamento Participativo de Senhor do Bonfim – BA, visando caracterizar suas limitações e desafios ao longo de sua existência. Ao final tece algumas considerações acerca das discussões desenvolvidas ao longo do trabalho.

Orçamento Participativo e Democracia Participativa

O orçamento participativo funciona como uma ferramenta que possibilita uma maior participação da sociedade na gestão e nas discussões sobre o planejamento do orçamento público. De acordo com Ruiz Sánchez (2002, p.61) “o orçamento participativo é um

programa político municipal com intuito de socializar a política orçamentária, ou seja, garantir aos munícipes acessos à arena decisória e informações técnicas a respeito da distribuição de recursos”. Neste caso, parece que, O poder de uma elite burocrática é subtraído, repassando-o diretamente para pessoas da sociedade civil organizada, que passa a ocupar maiores espaços sociais, antes desses subtraídos.

Segundo Pires e Tomas (2000), O surgimento do orçamento participativo estaria dividido em três momentos:

- a) No primeiro momento surge a necessidade de criar novos modelos de gestões públicas que abrangem a possibilidade de uma maior participação popular;
- b) O segundo momento surge coincidentemente com a conquista de um partido totalmente de esquerda a frente de um município, o PT (Partido dos Trabalhadores) onde a sistemática e os objetivos de tornar uma gestão pública mais participativa pela população começa e ser posta em prática;
- c) No último momento a adesão de outros partidos políticos que não os de esquerda pela mesma metodologia de implementar ferramentas que possibilitem uma maior participação popular (p.45).

Assim, o orçamento participativo municipal estaria a oferecer à população uma grande oportunidade de discussão com os gestores da administração pública, sobre as suas demandas prioritárias e, sobre a maneira de se distribuir os recursos públicos, opinando sobre os anseios mais emergentes da população. A Lei 10.257 de 11 de junho de 2001, denominada de Estatuto da Cidade, implicou numa maior participação popular na programação, planejamento, execução e acompanhamento de programas, planos e projetos para o desenvolvimento urbano, como também de maior participação na gestão orçamentária.

Carvalho e Araújo (2010) sobre o orçamento participativo:

O objetivo do governo municipal ao implementar um programa político que disponibilize aos cidadãos participantes informações técnicas e gerais à respeito do processo orçamentário é o de abrir o espaço público para debate sobre a distribuição de recursos. Além disso, promover uma administração das finanças municipais baseada na co-gestão, ou seja, garantir aos munícipes o encaminhamento de demandas e juntos supervisionarem a execução das mesmas incluídas pelo Orçamento Participativo no Plano de Investimento Municipal (p. 461).

Segundo Bello (2005), “sem a participação popular não há democracia, menos ainda cidadania, desenvolvimento da consciência de cidadão, consciência crítica e consciência política” (p. 109). Um maior aglutinação social junto a gestão administrativa pública,

poderia influenciar as pessoas numa maior conscientização política crítica, onde o objetivo é o de vencer os problemas econômicos e sociais do município.

O orçamento participativo tem como objetivo principal servir como ferramenta de democratização. É o promotor de uma participação dos cidadãos, junto com os gestores públicos, para que possam definir juntos os destinos e as prioridades dos investimentos públicos. Isso faz com que a sociedade consiga maior engajamento e participação no orçamento, compreendendo melhor todo o processo de alocação de recursos públicos.

Como visto, os orçamentos participativos, enquanto promotores de uma maior inserção popular na organização e gestão pública municipal, inserem-se também nos debates políticos acerca da economia do município, bem como permitem não só um melhor controle, como torna mais eficiente a própria Administração Pública. Além disso, desperta nos atores sociais certa consciência de responsabilidade com a coisa pública e, promove um maior engajamento político nos problemas cotidianos da comunidade.

De tal forma, a população deixa de ser objeto da política e passa exercer seu protagonismo, assumindo papel mais relevante nas definições das bases orçamentárias. São esses atores conjuntamente com os agentes políticos, os definidores das prioridades sociais, e na alocação das receitas oriundas da tributação, gerenciando de forma conjunta os destinos do município em termos orçamentários.

Orçamento Participativo no Brasil

Segundo Bello (2005), o orçamento participativo funciona como um mecanismo governamental de democracia participativa, que convoca os cidadãos a influenciarem e a conjuntamente decidirem sobre os orçamentos públicos (p.19). Notadamente, orçamentos de investimentos de prefeituras municipais num processo democrático de participação social. Seus resultados tendem ser obras de infraestrutura, saneamento, estruturas públicas sociais e serviços para todo o município.

A implementação de um Orçamento Público instituiu-se à partir da redemocratização e da promulgação da Constituição de 1988. Esta foi o grande ponto de partida para um maior estímulo a participação popular, na definição de políticas governamentais, através da criação

de diversos Conselhos Setoriais de Políticas Públicas, que funcionam como espaços de controle social.

Um Orçamento Participativo torna-se um processo dinâmico quando se adequa periodicamente às necessidades locais, visando sempre ser um facilitador em debates entre os gestores municipais e a população.

Conforme Fernandes (2004),

A Constituição de 1988 obriga os municípios a adotar como princípio na elaboração das leis orgânicas a “cooperação das associações representativas no planejamento municipal” (artigo 29, inciso XII). O Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01), em seu artigo 44, determina que a gestão orçamentária participativa seja condição obrigatória para que a Câmara Municipal aprove o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, especificando ainda que a gestão orçamentária participativa deve incluir a realização de debates, audiências e consultas públicas (p. 36-37).

O orçamento participativo surge com intuito de trazer mais transparência para o gerenciamento dos recursos públicos e para a democratização das decisões, até porque, é meio deste mecanismo, que os cidadãos ajudam a definir como serão priorizados os gastos com o dinheiro público, normalmente para o ano seguinte. Assim sendo, o orçamento participativo é considerado um instrumento “governamental de democracia participativa”, o qual possibilita que a sociedade civil interfira de forma direta na “gestão financeira, orçamentária e contábil das entidades públicas” (FERNANDES, 2004, p.76).

O Brasil como referência internacional em termos de inovação em uma metodologia de participação, parece oferecer maior visibilidade na experiência de orçamento participativo. O orçamento participativo surge inicialmente em nível local no Brasil, na década de 1980. Já em 1989, a prefeitura de Porto Alegre, logo após promulgada a nova constituição federal brasileira, instituiu o primeiro orçamento participativo.

O orçamento participativo no Brasil, tem sido estudado por diversos autores como Genro e Souza (1997), Fedozzi (1997), Ruiz Sánchez (2002), Avritzer (2003, 2009) e, Navarro (2003). Um estudo de relativa repercussão foi levado a cabo por Santos (2009), e por Avritzer (2009), que observaram o Orçamento Participativo de Porto Alegre, considerado de grande projeção nacional e internacional. Esses autores o compararam com diferentes experiências democráticas de participação social no Hemisfério Sul (Colômbia, Moçambique, Índia e África do Sul), além de Portugal. Avritzer (2009) observou as reivindicações dos

conselhos populares que participaram do orçamento de Porto Alegre. Concluiu que, criar-se uma instância participativa para melhor deliberação sobre o orçamento, foi a forma encontrada para uma resposta à ação das muitas pessoas, principalmente as envolvidas com movimentos comunitários mais fortalecidos, que estariam buscando realinhar a ideia de cidadania junto a sociedade civil.

Tais conceitos, tomaram cidades brasileiras, como Belo Horizonte, São Paulo, Vitória, Santo André (SP) e outros municípios menores em Santa Catarina, São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná, Espírito Santo, Bahia, dentre outros.

Avritzer (2009) propôs que a ideia de OP pode ser um importante instigador da participação popular. O OP brasileiro parece ser uma referência para o mundo. De acordo com a ONU, o orçamento participativo seria uma das 40 melhores práticas de gestão pública urbana em todo o mundo. O próprio Banco Mundial parece reconhecer que o processo de participação popular, principalmente o que aconteceu inicialmente em Porto Alegre, é um exemplo bem-sucedido de ação comunitária, entre Governo municipal e sociedade civil organizada.

Segundo Fedozzi (1997)

No orçamento participativo, o poder de decisão passa da alta burocracia e de pessoas influentes para toda a sociedade. Isso reforça a vontade popular para a execução das políticas públicas. Outro benefício do orçamento participativo é a prestação de contas do Estado aos cidadãos, reforçando assim a transparência por meio da publicação de informações orçamentárias. Esses mecanismos geram confiança e melhoram a qualidade da governança nas cidades e assim, contribuem para reduzir a corrupção e o mau gasto dos recursos públicos (p. 62)

Genro e Souza (1997), ressaltam que, uma característica comum aos processos de Orçamento Participativo adotados nos municípios brasileiros, é a existência de assembleias regionais. Esta parece ser uma prática bastante comum nos movimentos sociais populares, como outras que se originam das mobilizações populares dos anos de 1970 e 1980 e, que visava a ampliação da participação dos cidadãos, bem como a normatização de critérios mais justos no processo de deliberação, como forma de aumentar a sua credibilidade. Contrariamente à algumas experiências de participação no OP em Belo Horizonte e Porto Alegre, que foram consideradas exemplos de Orçamentos Participativos bem-sucedidos, apareceram outros casos de orçamento participativo fracassados, como as cidades de Salvador, Recife e São Paulo. Nestes casos a gestão participativa não aconteceu por motivos

políticos, abstendo-se assim, de uma descentralização do processo decisório. Aconteceram muitos problemas de articulações, gerando divergências e descrédito nas ações do governo.

É visível em tais experiências de orçamento participativo, que este apresente resultados não tão satisfatórios, isto é, abaixo do que se espera de um processo democrático participativo, mesmo com alguns aspectos sendo percebidos como positivos. Um desses exemplos é o caso do Orçamento Participativo de Senhor do Bonfim, que observar-se-á na sequência.

Senhor do Bonfim-BA e a implantação do Orçamento Participativo

O município de Senhor do Bonfim está localizado no centro norte da Bahia, a 375 quilômetros da capital Salvador, sua população em 2010, foi estimada em 74.419 habitantes, e a estimativa do IBGE de 2018 era de 78.588 habitantes. Seu PIB per capita é de R\$ 9.854,55.

A experiência do orçamento participativo em Senhor do Bonfim iniciou-se em 2002, já no segundo ano de mandato do Prefeito do Partido dos Trabalhadores (PT), eleito para as gestões de 2001 a 2004 e, 2005 a 2008. A administração municipal em 2001 tem que encarar um município cheio de problemas na administração e deficit financeiro, tais como uma dívida elevada, folha de pagamento em atraso, e encargos sociais dos servidores municipais sem pagamento. Ainda agravando a situação, com falta de crédito junto aos fornecedores, por débitos não saldados e, com funcionários de serviços essenciais paralisados, como coletores de lixo e pessoal de limpeza das ruas e praças. Havia uma grande dívida pública, estimando-se á época um montante de mais de R\$ 6 milhões, onde o orçamento público girava em torno de cerca de R\$ 100 milhões/ano. Parecia um enorme desafio a nova gestão municipal, que enfrentava também outro desafio, este de caráter político, atrapalhando o avançar das propostas colocadas em pauta no plano de governo.

Diante daquela realidade, a Prefeitura de Senhor do Bonfim instigou a população para uma discussão sobre a situação financeira e administrativa do município, solicitando sua colaboração nas possíveis saídas ao problema. Iniciou-se assim uma grande mobilização popular, onde a Prefeitura usou de transparência e democracia para convocar a população para ajudar na busca de soluções.

No mesmo ano de 2002, foi criado o Orçamento Participativo, onde se mobilizou cerca de 1.845 pessoas, que elegeram 34 delegados para o I Encontro do Orçamento Participativo em Senhor do Bonfim. O objetivo da gestão municipal parecia ser apresentar a situação de crise financeira e administrativa, visando uma discussão popular conjunta, das possíveis medidas a serem tomadas.

Avritzer (2003, p. 11) acredita que esse fato pode ser entendido de duas maneiras:

De um lado, parece que havia um comprometimento dos gestores municipais e a população foi envolvida no processo de participação da população. Uma concepção mais próxima a ideia de democracia participativa. Um meio mais adequado de encontrar soluções para os problemas administrativos e políticos existentes. Um outro aspecto seria o fato da Prefeitura necessitar do apoio popular, para que pudesse realizar seus objetivos. Esta situação diminuía o risco político provocado pela forte oposição. Dessa forma, criava-se uma razão estratégica para a proposição de um orçamento participativo. Este podendo ser visto como um meio de obtenção de apoio ao projeto político da nova gestão, para a implantação das medidas saneadoras requeridas.

O I Encontro do Orçamento Participativo buscou deliberar somente sobre diretrizes para a gestão municipal, como objetivo principal, para uma melhoria da arrecadação. Outros destaques foram a celebração de novos convênios, medidas de contenção de despesas, prioridade para a educação, melhoria na logística do saneamento básico, ações de saúde, infraestrutura, implementação de soluções para emprego e renda. Suas resoluções referiram-se à implantação de uma política tributária que se apresentou progressiva, uma reformulação do sistema municipal de arrecadação, e, cobrança dos grandes débitos inscritos na Dívida Ativa. O pagamento de salários e encargos atrasados foram saneados e houve ainda uma busca por adimplência da Prefeitura, como forma de torná-la apta aos diversos programas e financiamentos institucionais disponíveis.

Do ponto de vista de Avritzer (2003, p.14), para que um orçamento participativo possa influir sobre o “aprofundamento da democracia, devem ser considerados alguns elementos como por exemplo: o aumento da participação da população nas decisões sobre a distribuição de recursos orçamentários; um maior acesso a recursos públicos e direitos, bem como um aumento da capacidade de decisão em se determinar as regras nos processos deliberativos”. Tais premissas não aconteceram logo num primeiro momento do OP no município de Senhor do Bonfim.

Porém, um orçamento participativo é urgente, prioritário no que se refere a recursos. Para que seja garantido seu sucesso e continuidade. Como avaliam alguns dos autores aqui

abordados (MILANI, 2007; AVRITZER, 2003; BOSSOIS, 1987), parece imperativo existir capacidade financeira do município, para que se possa executar as suas deliberações.

Nesta pesquisa era observada constantemente a importância dada pelo gestor Municipal, que direcionava para que o OP fosse aprovado a qualquer custo. Aconteceu que, devido a insuficiência de dinheiro para investimentos em Senhor do Bonfim, houve um comprometimento da credibilidade do modelo de orçamento, implicando numa maior dificuldade na participação da população.

Em 2003, o Congresso foi adiado restando apenas se autorizar um encontro de Delegados. Tal feito foi percebido como uma baixa no processo de incentivo a participação popular, “uma quebra de continuidade, aumentando as críticas, cobranças e insatisfações da população” (ANDRADE, 2005, p.123).

A realização do II Encontro do Orçamento Participativo em 2004, contou com maior participação da população, com aproximadamente três mil participantes, em 15 plenárias, tendo sido eleitos 60 delegados, em que os mesmos puderam deliberar sobre as demandas existentes no município. Os delegados aprovaram 18 obras, destinadas às zonas, urbana e rural, com predomínio de obras de pavimentação, construção e ampliação de escolas, construção de poços artesianos e iluminação pública.

A Ampliação da participação social através da criação de outras instâncias, parece de acordo com o que preconiza Boaventura Santos (2009), quando qualifica como um aprofundamento da cultura participativa. Isso é, a criação de outras formas de participação, a saber: aumento do número de conselhos e de participantes nos colegiados, conforme os resultados observados com a realização do orçamento participativo. Em 2004, neste município, foram criadas ações itinerantes, com visitas de delegados à obras realizadas, para decidirem sobre a continuidade ou não na aplicação dos recursos com mais consciência.

O III Encontro (2005) a Prefeitura Municipal de Senhor do Bonfim deu continuidade a sua política participativa com o aumento da participação popular para 4.768 pessoas, em 24 plenárias, elegendo 120 delegados o que aparentemente indicou a existência de maior credibilidade na prática participativa em uma parcela da população.

Milani (2008), quando analisou as experiências de participação social na América Latina e na Europa, percebeu que em todas essas situações, os números da participação são “bastante modestos” quando comparados com os da população geral da cidade em que ocorrem, mesmo

porque: “(...) os municípios não vivem em permanente estado de euforia associativa e participativa” (MILANI, 2008, p.166).

A partir do IV Congresso (2006), o Prefeito Municipal estava em seu segundo mandato, quando houve uma importante modificação metodológica no Orçamento Participativo: Não mais se discutia valores prefixados para os investimentos. Desta feita, passou-se a discutir via “eixos” e, por demandas apresentadas. Foram definidos seis eixos em 2006, um modelo parecido com o adotado pelo Orçamento Participativo de Vitória da Conquista/BA.

Desta forma, os delegados não mais definiriam sobre a parcela do orçamento que deveria ser investida. Somente sobre as demandas prioritárias. Foi uma mudança estratégica, por conta da permanente dificuldade em se atender adequadamente as demandas aprovadas, postergando-se por anos a sua conclusão. Neste caso, o gestor municipal optou por aprovar apenas eixos gerais para realizar os investimentos. Foram demandas de caráter geral, normalmente de mais difícil definição das obras específicas e, dessa forma, mais difícil de cobrar por parte da população e pelos delegados do Orçamento Participativo.

Além disso, um maior número de prioridades podia ser aprovado, contemplando um número maior bairros e comunidades, o que ajuda no viés político-eleitoral.

Com esse novo desenho, a Prefeitura Municipal passa a realizar as obras públicas de acordo com a sua disponibilidade de recursos para investimentos, bem como contando com captados de programas federais e estaduais e, de emendas parlamentares aprovadas em conformidade ao Orçamento da União.

É evidente ser essa uma estratégia também apresenta riscos. Durante o VI Encontro do Orçamento Participativo (2008), observou-se que, das 14 demandas referentes à pavimentação, foram realizadas apenas oito. A demanda quanto a construção e melhoria de creches nas zonas urbana e rural, algumas ainda nem sequer haviam sido iniciadas.

Em relação à participação da população, uma pesquisa realizada com dados do último congresso (2009), com a participação dos delegados do VII Encontro do Orçamento Participativo em Senhor do Bonfim, demonstrou que 53,8% deles tinham renda familiar mensal de até um salário mínimo. E que havia um certo equilíbrio entre a participação feminina (48,8%) e masculina (42,2%) e que, 72,5% dos delegados tinham idades entre 21 e 50 anos. Quanto à sua origem 43,8% deles viviam na zona rural e 56,2% viviam na zona urbana. Quanto à ocupação principal desses delegados destacavam-se agricultores ou trabalhadores rurais

(19,6%), donas de casa (14,3%), agentes comunitários de saúde (13,1%), servidores públicos (7,7%) e aposentados (6,5%) (ROMÃO, 2010).

A pesquisa revelou ainda que o orçamento participativo ajudou na ampliação da base política da coligação municipal desde 2001 à 2014 e, contribuiu na formação de apoio político entre os que acompanharam o Orçamento Participativo e a gestão municipal. O que pode ter influenciado no processo de escolha e/ou reeleição dos candidatos da coligação governista nas subsequentes disputas eleitorais.

Com base nos aspectos aqui apresentados, parece plausível identificar-se pelo menos uma falha no processo de orçamento participativo, neste município: a falta de capacidade para implantação de parte significativa de suas deliberações, o que pode ter sido percebido como ausência de maior efetividade deliberativa. Aquilo que Cunha (2007) considera como capacidade mais efetiva de poder influenciar, controlar e decidir sobre as políticas públicas.

A mudança no formato e na metodologia para a discussão por eixos, Já à partir de 2006, também não foi favorável a avanços ao processo. Parece ter gerado expectativas de atendimento das reivindicações obtidas nas plenárias, mas sem maior definição de uma prioridade de execução, bem como sem uma avaliação mais criteriosa das demandas que deveriam estar presentes no Orçamento Participativo. Também se notou a ausência de critérios técnicos quando para definição de prioridades nos diversos bairros e comunidades. Esta foi uma prerrogativa observada nos Orçamentos Participativos de Belo Horizonte e Porto Alegre (Santos, 2009; Avritzer, 2009; Fedozzi, 1997).

Pudemos perceber ainda que a aprovação de algumas demandas para esse orçamento, não tinham uma definição clara sobre os valores econômicos envolvidos, ou sobre qual a real capacidade da Prefeitura para realização das obras, e ainda sobre como seriam administradas as demandas pendentes e qual o custo desse processo.

Considerações Finais

Para a efetividade do OP parece ter sido demonstrado ser necessário que o gestor público apresente de forma clara suas metas, num plano detalhado e, de forma antecipada, para que possa angariar credibilidade das pessoas que serão envolvidas e, de forma a demonstrar sua capacidade de conseguir uma melhor aplicação para os recursos. Essa

estratégia pode ser capaz de trazer as pessoas da sociedade para junto do Poder Executivo, abrindo espaço ao diálogo e decidindo as prioridades da população. Porém, não necessariamente ter um plano significa que se consegue atender a todas as necessidades sociais, principalmente pelos escassos recursos financeiros municipais, diante das necessidades demandadas.

Embora as práticas de utilização do OP não sejam algo tão antigas, é possível afirmar-se que se trata de uma logística importante para a gestão, dotando a administração de forma mais eficaz politicamente, tendo em vista que há maior engajamento quanto maior for a participação social

Com base em um levantamento junto à sociedade organizada do município de Senhor do Bonfim, verificou-se que havia um número bastante significativo de satisfação com a aplicação dos recursos públicos e uma parte desta mesma não participando da elaboração do orçamento, por falta de divulgação e também pelo fato de entenderem que o orçamento é de competência exclusiva do Poder Executivo, confirmaram que percebem que os recursos são aplicados nas necessidades da população do município.

Durante a atividade observou também que grande parte da sociedade organizada participa de algum conselho municipal, solicita esclarecimentos ao gestor e reivindica melhorias, fiscalizando e verificando se os recursos estão sendo aplicados corretamente.

Pode-se observar com base nos dados do levantamento, que ficou comprovado que 23% dos entrevistados não conhecem o OP, ou não compreendem sua participação neste. Isso pode ser revertido, através de encontros e palestras educativas, como forma de esclarecimento a sociedade, sobre como funciona um planejamento orçamentário municipal, incentivando os participantes a interessar-se mais pelos assuntos relacionados a tomada de decisões no âmbito da administração pública.

De acordo com a pesquisa pode-se afirmar que a Prefeitura Municipal de Senhor do Bonfim divulga e convida a população para as audiências públicas previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal, embora a participação da sociedade nas audiências públicas e na elaboração da proposta orçamentária seja muito pequena. A pesquisa também mostrou que o gestor municipal desde a sua primeira gestão (2001-2004) tem cumprido com as suas metas propostas, realizando planejamento das suas ações juntamente com a participação popular. O orçamento participativo se fortaleceu ainda mais no seu segundo mandato (2005-2009), e atualmente ainda utiliza a ferramenta, como base na sua gestão. O gestor também afirma que

o orçamento participativo é uma ferramenta de gestão, onde a sociedade pode opinar e consequentemente, ajudando o Poder Executivo a definir as metas a serem executadas em exercícios seguintes, pois é difícil segundo ele definir quais serão as metas a serem atendidas diante de tantas necessidades da população.

Ainda de acordo com a pesquisa, ficou demonstrado que grande parte da sociedade organizada consegue diferenciar o que vem a ser um OP e, que estes também acreditam que se a gestão municipal, cumprir o OP, todos sairiam ganhando.

Quanto às dificuldades encontradas na elaboração do orçamento, o maior problema para o prefeito é atender as demandas da sociedade com poucos recursos financeiros. O mesmo afirmou que pretende dá continuidade as atividades do orçamento participativo e ouvir a sociedade para aplicar os recursos de forma a atender a real demanda e trazer a sociedade para perto da administração pública, mesmo com alguns entraves financeiros.

Apesar dos muitos desafios e dúvidas, as perspectivas quanto ao orçamento participativo são boas e é de grande importância que a sociedade o conheça e o utilize como uma ferramenta para exercer sua cidadania de fato, colaborando para uma administração pública ainda mais democrática. Portanto, é de suma importância a apresentação do orçamento participativo como uma nova maneira da sociedade participar da gestão dos recursos públicos e da tomada de decisões junto ao Poder Executivo, colaborando para a elaboração de novos projetos e um planejamento sólido para tornar a administração diversificada, atendendo as demandas que porventura venham a ocorrer. É uma questão de executar a democracia e cidadania de cada pessoa dentro da comunidade.

Diante da análise realizada por este estudo, pode-se afirmar que o OP, se bem conduzido democraticamente, pode realmente contribuir com o êxito dos objetivos propostos, se as pessoas participantes estiverem realmente comprometidos e, colaborarem ativa e efetivamente para que as propostas sejam cumpridas. Portanto o envolvimento coletivo é de extrema importância em todas as etapas do processo de elaboração e desenvolvimento do orçamento no setor público.

Referências

ANDRADE, Juliana M. S. Participação popular, orçamento participativo e inversão de prioridades: a experiência de Vitória da Conquista — Bahia (1997-2002). **Dissertação** (mestrado em administração) — Universidade Salvador, Salvador, 2005.

AVRITZER, Leonardo. **Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil**. In: SANTOS, Boaventura de S. (Org.). Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009a. p. 561-597.

AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Org.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

BELLO, Carlos A. **Orçamento participativo em São Paulo: uma invenção de limitado alcance**. In: OLIVEIRA, Francisco de; RIZEK, Cibele S. (Org.). A era da indeterminação. São Paulo: Boitempo, 2007. p. 103-127.

BOSSOIS, Irene L. A formulação democrática do orçamento municipal: a experiência de Vila Velha - ES no período de 1983-1986. **Revista de Administração Municipal**, v. 34, n. 184, p. 6-11, jul./set. 1987.

COELHO, Vera S. P.; NOBRE, Marcos (Org.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Ed. 34, 2004.

CUNHA, Eleonora S. M. **A efetividade deliberativa dos Conselhos Municipais de Saúde e de Criança e Adolescente no Nordeste**. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). A participação social no Nordeste. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. p. 135-161.

DAHL, Robert A. **Análise política moderna**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

FEDOZZI, Luciano. **Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre**. Porto Alegre: Tomo Editorial; Rio de Janeiro: Fase, 1997.

FERNANDES, Antônio S. A. **Gestão municipal e participação social no Brasil: a trajetória de Recife e Salvador (1986-2000)**. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2004.

FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA — **IBGE Cidades@Bahia**, Senhor do Bonfim, população 2018. 2019a. Disponível em: <www.ibge.gov.br/cidadesat/link.php?codmun=293330>. Acesso em: 05 maio. 2019

GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan de. **Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997.

MILANI, Carlos R. S. **Participação social e ação pública local na Bahia**. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). A participação social no Nordeste. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. p. 215-235.

MOTA, Áurea. **Fissuras na estrutura do mandonismo**. Transformações recentes e ampliação do escopo democrático na Bahia. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). A participação social no Nordeste. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. p. 45-63.

NAVARRO, Zander. **O “Orçamento Participativo” de Porto Alegre (1989-2002): um conciso comentário crítico.** In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Org.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo.* São Paulo: Cortez, 2003. p. 89-128.

PINHO, José A. G. de. **Inovação em contexto de múltiplas adversidades: o caso de Vitória da Conquista, Bahia.** In: JACOBI, Pedro; PINHO, José A. G. de (Org.). *Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares.* Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 185-204.

PIRES, Roberto; TOMAS, Maria C. **Instituições participativas e gestão municipal no Nordeste.** Uma análise dos efeitos da participação sobre as práticas de governo. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). *A participação social no Nordeste.* Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. p. 163-189.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SENHOR DO BONFIM-BA (PMSB). Secretaria de Finanças e Planejamento. Coordenação do Orçamento Participativo. Social e Orçamento Participativo. **A história do Orçamento Participativo em Vitória da Conquista, 1997-2009.** 2009. Arquivo digital no formato Word for Windows (doc).

ROCHA, Alexssandro C. Alcances do orçamento participativo nos investimentos educacionais realizados pela Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista no período de 2002 a 2007. **Dissertação (mestrado)**

ROMÃO, Wagner de M. **Nas franjas da sociedade política: estudo sobre o orçamento participativo.** Tese (doutorado) — Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

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

SANTOS, Boaventura de S. **Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva.** In: SANTOS, Boaventura de S. (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

●

Como citar este artigo (Formato ABNT):

ANGELIM, Verônica Gomes Lopes; ARAÚJO, Marcos Alberto de. Orçamento Participativo, Gestão Democrática e Participativa e o Município de Senhor do Bonfim-BA. **Id on Line Rev.Mult. Psic.**, 2019, vol.13, n.45 SUPLEMENTO 1, p. 220-235. ISSN: 1981-1179.

Recebido: 13/05/2019

Aceito 18/05/2019