

# **ORÇAMENTO PÚBLICO PARTICIPATIVO: UM ESTUDO NO MUNICÍPIO DE GUAÇUÍ-ES**

**ALEX VARGAS**  
**alex.vargas46@yahoo.com.br**  
FACEC

**FERNANDA MATOS DE MOURA ALMEIDA**  
**fernandamoura15@gmail.com**  
FACEC

**JOSELIA RITA DA SILVA**  
**joseliaamaral@gmail.com**  
FACEC

**Resumo:** Este trabalho investiga o nível de participação da sociedade de Guaçuí/ES no orçamento participativo, tendo em vista a importância da participação da sociedade e de seus representantes no planejamento e distribuição dos investimentos públicos, sendo que estes levarão em conta as reais necessidades dos munícipes. A partir de um melhor conhecimento da sociedade e da convocação dos representantes da sociedade para a discussão e deliberação sobre o planejamento do orçamento público, existe um processo no qual os representantes são inseridos numa discussão mais ampla sobre a estruturação do município e sua prioridade que será melhor atendida. Quanto à metodologia, realizou-se uma pesquisa bibliográfica, descritiva, e de levantamento de dados. O instrumento utilizado para coleta de dados foi um questionário aplicado para 40 representantes da sociedade. Os resultados obtidos na pesquisa demonstram que existe participação da sociedade nos planos orçamentários como o PPA – Plano Plurianual, LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias e a LOA – Lei de Orçamento Anual, embora não seja efetiva. Os representantes da sociedade estão em busca de aumentar tal participação.

**Palavras Chave:** Orçamento Público - Representação - Participação - -

## **1. INTRODUÇÃO**

As distorções administrativas do executivo colocam empecilhos nos planejamentos, trazendo condições indesejáveis para a coletividade, não viabilizando objetivo e metas de maior necessidade (LIMA; CASTRO, 2007).

A Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal vêm buscando uma melhoria no que diz respeito aos processos de planejamentos orçamentários, trazendo a participação da população através de seus representantes nas elaborações dos planos (BOTELHO, 2011; OLIVEIRA, 2010)

A constituição de 1988 apresentou três peças fundamentais para o processo orçamentário como principais instrumentos, que são o PPA – Plano Plurianual, LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias e a LOA – Lei de orçamento Anual (SILVA, 2009).

Portanto, o objetivo geral da pesquisa é identificar o nível de participação da sociedade no planejamento orçamentário do município de Guaçuí-ES.

Quanto à metodologia, realizou-se uma pesquisa bibliográfica, descritiva, e de levantamento de dados. O instrumento utilizado para coleta de dados foi um questionário aplicado para os representantes da sociedade de Guaçuí-ES.

## **2. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA**

### **2.1. CONTABILIDADE PÚBLICA**

Segundo Slomski (2008), no Brasil o conceito de contabilidade pública foi regulamentado em 17 de março de 1964 pela lei complementar 4.320, que estabelece as normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e elaboração dos balanços para com a administração pública.

Segundo Lima e Castro (2007, p. 01):

“A contabilidade pública é o conhecimento especializado da Ciências contábeis que aplica no processo gerador de informações os conceitos, princípios e normas contábeis na gestão patrimonial de uma entidade governamental, de sorte a oferecer à sociedade informações amplas e acessíveis sobre a gestão da coisa pública”

Para Andrade (2007), a contabilidade no setor público deve ser caracterizada como uma peça fundamental, apresentado legitimamente a figura do orçamento público, estimando as receitas e fixando as despesas, e que através dos planos de PPA, LDO e LOA estabelecendo um melhor planejamento. Não tem por finalidade visar lucro financeiro mais sim social.

### **2.2. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

A administração pública é uma estrutura do poder executivo tendo como incumbência coordenar e implementar as políticas públicas, com a finalidade de apresentar um conjunto de atividades organizacionais bem estruturadas para que proporcionem as condições exigidas nas demandas da sociedade com maior eficiência e eficácia (PEREIRA, 2008).

De acordo com Paula (2008), a administração pública tem por finalidade gerir a economia governamental em direção ao interesse público e à democracia, focalizando mais os aspectos instrumentais da gestão do que os sociopolíticos, enfatizando-se na eficiência dos processos gerenciais e delegando a análise de seus impactos para as ciências políticas. O resultado vem delimitando três peças fundamentais para a construção de uma gestão pública



democrática que são a dimensão econômico-financeira, dimensão institucional-administrativa e a dimensão sociopolítica.

Tendo a administração pública o objetivo de corrigir os erros indesejáveis para a coletividade, removendo obstáculos institucionais e garantindo a viabilização de objetivos e metas que se pretende cumprir, considerando que se trata das funções do administrador, planejar é o ponto de partida para eficiência e eficácia da máquina pública, pois com um correto planejamento resultará em uma boa gestão, refletindo diretamente ao bem estar da população (ANDRADE, 2008).

Portanto, a administração pública vem buscando através da Lei de 4.320/64 e com o auxílio da Lei 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal), o saneamento geral das finanças dos governos em todas as suas esferas, a importância e a necessidade de um bom planejamento das ações governamentais e o equilíbrio das contas públicas são preocupações efetivas da sociedade (ANDRADE, 2008).

### 2.3. ORÇAMENTO PÚBLICO

O orçamento vem sendo melhorado com o passar do tempo, a grande revolução começou no início do Estado liberal clássico e término do Estado absolutista, primeiro foi na União Européia e logo após no tempo colonial no Brasil. Com as Constituições Federais e suas reformulações o orçamento vem melhorando expressivamente ganhando um papel importante com a Lei 4.320/64 seguido pela Constituição Federal de 1988 e fortalecido pela Lei 101/2000.

O significado de Orçamento Público segundo Kohama (2009), é que o governo tem como responsabilidade fundamental o melhor nível eficaz de bem-estar à coletividade. Para isto, utiliza-se de técnicas de planejamento e programação de ações que são colocadas no sistema de planejamento integrado, buscando, analisar a situação em que vivemos na atualidade, para conseguir atingir o que desejamos por meios de identificação ou alteração das ações desenvolvidas.

*“O orçamento é um instrumento de controle preventivo, assinalando o caminho a seguir pela administração e dando-lhe necessária autorização para arrecadar e gastar, dentro dos limites que se contêm no próprio orçamento.”* (VIANA, 1976, p. 26).

Segundo Oliveira (2010), um orçamento bem elaborado pode ser um alicerce quando acontecer choques econômicos que possam resultar de desacertos internos ou externos. Crises econômicas, políticas, variação do preço do barril do petróleo, problemas com países com quem o Brasil faz limites podem balançar a estrutura econômico-financeiro do país. Tendo assim, é importante elaborar um plano ligado às mutações econômicas para que possa se prevenir os altos e baixos em cada exercício.

De acordo com Giacomoni (2005), o processo orçamentário nomeado como ciclo orçamentário, corresponde quando se inicia na elaboração da proposta orçamentária passando pela discussão, votação e aprovação da lei orçamentária, depois pela Execução orçamentária até seu final no controle da execução.

De acordo com Slomski (2008), orçamento público é uma lei que se inicia pelo Poder Executivo e que estabelece as políticas públicas para o ano a que se referir; terá o plano plurianual como base e será elaborado respeitando-se a lei de diretrizes orçamentárias aprovada pelo poder legislativo. Seu teor será feito em forma de partidas dobradas no aspecto contábil com estimativa da receita e a autorização das despesas.

Botelho (2011) Andrade (2008), diz que na constituição de 1988 no art. 165 há três instrumentos de planejamento da administração pública, que são o PPA - Plano Plurianual a



LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias e a LOA - Lei Orçamentária Anual, compondo assim, o sistema orçamentário e que o art. 166, as emendas da LDO e a LOA só poderão ser aprovadas se estiverem previstas no PPA; que o art. 167 proíbe o início de qualquer investimento que ultrapasse o exercício financeiro se não estiver previsto no PPA e disponibiliza em seu art. 35. § 2º, inciso I, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias os prazos para elaboração e aprovação do PPA, LDO e LOA.

Também Botelho (2011), relata que, o PPA é um planejamento a médio prazo e busca dar continuidade para os planejamentos, enquanto a LDO e a LOA são de curto prazo. A LDO define as metas mais importantes no decorrer de um exercício enquanto a LOA é o instrumento para que se realize de fato o que foi planejado pelo governo, sendo uma peça de execução.

Botelho (2011), diz também que o município deve criar antecipadamente um regulamento para que a participação popular funcione e deve ainda tomar providências como:

- Definir fontes e os valores dos recursos que serão disponibilizados para os programas do orçamento popular;
- Critérios de participação;
- Prioridades e metas;
- Prazo para apresentação das propostas.

#### 2.4. ORÇAMENTO PÚBLICO PARTICIPATIVO

A edição da lei de responsabilidade fiscal (LRF) significou um marco no trato da coisa pública, considerando as exigências expressas no que diz respeito ao planejamento, equilíbrio fiscal e transparência, além da melhoria dos processos contábeis que envolvem a coleta, produção e fornecimento de informações acerca do patrimônio, do passivo, da despesa, entre outros dados relevantes, conforme (RIBEIRO, 2011).

Botelho (2011, p. 231 - 232) descreve que:

A Lei de responsabilidade Fiscal veio aprimorar o acompanhamento da execução orçamentária, implantando a reforma do processo de planejamento orçamentário, induzindo a participação popular na elaboração de tais leis. As novidades não foram tantas. Outras leis já tratavam da matéria, mas não eram divulgados os instrumentos que possibilitavam o acompanhamento da execução do orçamento pela sociedade. Assim passaram a ser obrigatórias as audiências públicas para analisar elementos que evidenciam a transparência das ações, permitindo que se avaliem resultados e custos, aprimorando o processo de elaboração dos instrumentos de planejamento, enfocando as seguintes informações: As metas fiscais, os limites de gastos, de endividamento e equilíbrio das contas, a organização, a prevenção e o controle interno, consolidação de dados, a transparência das ações de governo em relação à população, a responsabilidade fiscal.

Andrade (2008), também relata que a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, é um dos pilares da gestão transparente e responsável. Relata que a sociedade tem um papel relevante na elaboração dos planos de governo, trazendo informações importantes ao executivo.

Oliveira (2010) diz que não se pode falar em democracia, quando ainda se encontra muitas dificuldades nos municípios principalmente na democratização da sociedade, para que isto aconteça é necessário ter meios adequados para coleta de informações da sociedade, disponibilizando assim um melhor controle social das ações do governo.

A constituição traz o caminho que deve reger o orçamento, portanto, não se pode a princípio afastar a participação popular. Sendo que a população pode apresentar projetos de

lei e emendas ao orçamento, aquelas que são discutidas elaboradas e apresentadas ao Poder Público pela sociedade (OLIVEIRA, 2010).

Oliveira (2010), argumenta que não há limites na participação da população no planejamento orçamentário do Executivo, pois consta essa obrigatoriedade de formulações de propostas de real necessidade e não podem ser ignoradas pelo Executivo, e que não consta no ordenamento do executivo como meras recomendações, e sim indispensáveis.

Para que haja maior interesse da população sobre os planejamentos orçamentários, segundo Piscitelli e Timbó (2009), os municípios têm que apresentar informações auto-explicativas, tendo que primar principalmente a contabilidade, pela simplicidade, trazendo assim um razoável entendimento das pessoas, e ainda buscar a participação.

Portanto, no processo de planejamento governamental deve ser exercida a participação da população de forma efetiva, principalmente nos novos projetos que serão realizados pelo município (ANDRADE, 2008).

Enfim, *“a participação popular na elaboração do anteprojeto orçamentário e a discussão do projeto, bem como na tramitação do projeto junto ao Legislativo é essencial para os caminhos seguros da democracia”* (OLIVEIRA 2010, p. 339).

### **3. METODOLOGIA**

Neste capítulo apresentam-se algumas considerações sobre a metodologia a ser utilizada. Realizou-se uma pesquisa bibliográfica, descritiva, e de levantamento de dados. O instrumento utilizado para coleta de dados foi um questionário aplicado para 40 representantes da sociedade do município de Guaçuí-ES.

Gil (2007), afirma que, pesquisa bibliográfica é aquela que se utiliza de materiais já elaborados, como artigos científicos e livros.

Segundo Vergara (2007, p. 47), *“se caracteriza como pesquisa descritiva aquela que expõe características de determinada população ou fenômeno.”*

De acordo com Marconi e Lakatos (2007), o questionário é um instrumento de coleta de dados, contendo perguntas que devem ser respondidas por escrito e sem a presença do entrevistador.

### **4. RESULTADOS**

Neste capítulo, os resultados obtidos na pesquisa são discutidos e analisados.

Foram elaboradas 06 questões para conhecer os perfis dos representantes da sociedade, 09 questões para avaliar a participação, o conhecimento e o grau de interesse dos representantes da sociedade em relação ao orçamento participativo e 01 questão para expressar as opiniões dos representantes da sociedade perante o orçamento público.

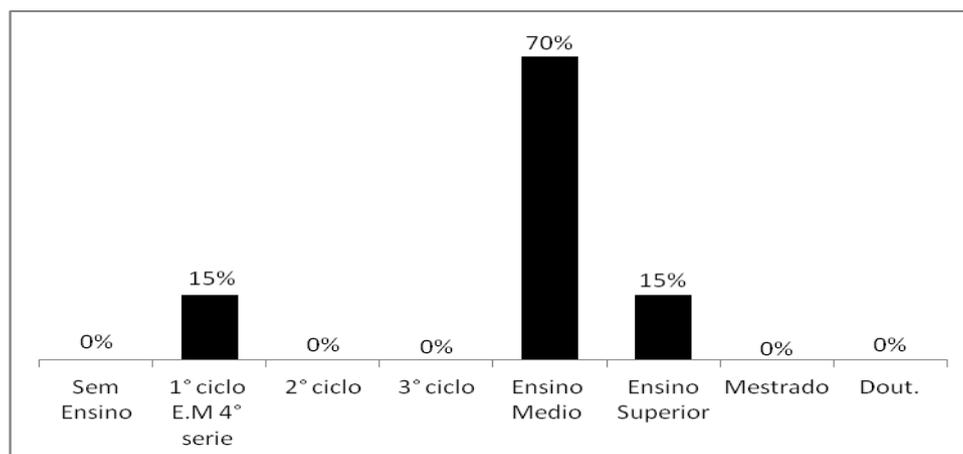
De acordo com a pesquisa realizada foram entrevistados 40 representantes da sociedade onde se observou que 44% dos representantes da sociedade são de associações de bairros, seguidos de conselhos com 22% e clubes sociais e entidades filantrópicas com 17% cada.

Quanto ao sexo dos participantes da pesquisa, observou-se que 90% são do sexo masculino, e 10% representam o sexo feminino. Nota-se que a população pesquisada está em sua maioria representada por homens.

Proseguindo com os resultados da pesquisa analisou-se o grau de escolaridade conforme o gráfico 01:



**Gráfico 01:** Grau de Escolaridade



**Fonte:** Dados obtidos na pesquisa, 2011.

De acordo com o gráfico 01 observou-se que a maioria dos pesquisados possui o ensino médio, seguidos do ensino superior e o 1º ciclo 4ª série. Foi possível observar também que o grau de escolaridade influenciou nos resultados da pesquisa considerando relatos de Pereira (2008) que a melhoria do patamar de educação contribui para aumentar a cobrança por uma gestão mais eficaz e eficiente. Essa pesquisa deixa claro que quanto menor o nível de escolaridade menor é a participação e conhecimento dos representantes da sociedade participantes da pesquisa, sobre os planejamentos orçamentários.

O que se observa é que 70% dos respondentes têm idade superior a 36 anos, trazendo uma visão que os jovens não estão inseridos na representatividade da sociedade.

Foi verificado também o tempo de atuação em tais entidades, e o que se observou foi que um percentual de 60%, atua por um período superior a 4 anos. Tendo em vista que seus representantes já atuam há mais tempo nas entidades, seguidos vem 20% de 3 a 4 anos, 15% até um ano e 5% de 1 a 2 anos.

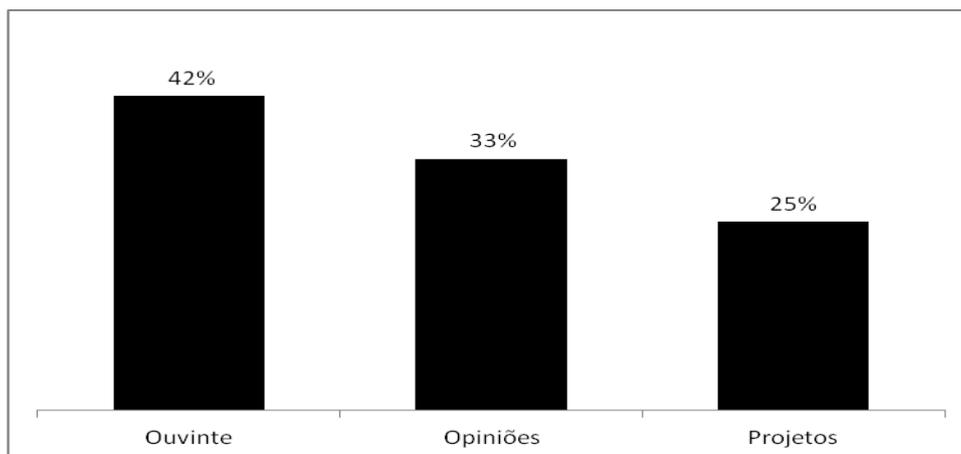
Pode-se observar de acordo com a pesquisa que a grande maioria dos pesquisados sabem o que é uma audiência pública, com um percentual de 95%. Porém, não participam efetivamente das audiências realizadas no município de Guaçuí-ES, com um percentual de participação de 60% considerando um médio percentual devido à suma importância que é uma Audiência Pública.

Observou-se também que a maioria dos representantes é convidada a participar de uma audiência pública com um percentual de 75% dos pesquisados, demonstrando que a falta dos representantes nas audiências públicas, não se justifica pela falta de convite, podendo ter uma melhora neste aspecto.

Quanto ao nível de participação demonstra-se no gráfico 02 os percentuais:



**Gráfico 02: Grau de Participação**



**Fonte:** Dados obtidos na pesquisa, 2011.

O grau de participação mostra que 42% dos que participam são apenas ouvintes, que 33% expressam opiniões e que somente 25% apresentam projetos fundamentados, o que não é ideal.

De acordo com Oliveira (2010), na verdade a população consciente deve se organizar em entidades regularizadas, para que possa cobrar dos agentes públicos a participação na elaboração de projetos de interesse da cidadania e que disponibilizem dados e informações, para que possam exercer um efetivo controle sobre os gastos públicos.

Conforme apresenta Oliveira, a participação dos representantes da sociedade nas audiências públicas é importante. A pesquisa demonstra que 58% dos participantes expressam opinião ou apresentam projetos, o que significa que a sociedade de Guaçuá-ES está participando das audiências e contribuindo com o município de alguma forma.

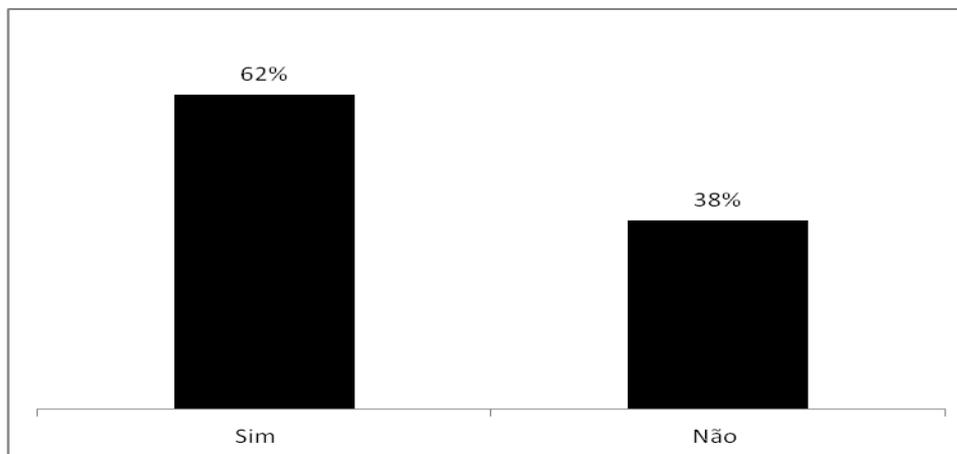
Alisando o conhecimento dos entrevistados a maioria relata que sabe o significado do Plano Plurianual, das Leis de Diretrizes Orçamentárias e da Lei de Orçamento Anual, com um percentual de 70%.

Porém, ao serem expostos a algumas questões sobre os planos para medir o grau de conhecimento o resultado não foi tão favorável. Referente ao PPA, um percentual de 79% têm um baixo nível de conhecimento, 14% com conhecimento médio e 7% com um alto nível de conhecimento. Já sobre o conhecimento da LDO o percentual foi de 57% baixo, 14% médio e 29% têm um alto conhecimento. Em relação à LOA os resultados foram de 57% baixo, 29% têm um conhecimento médio e 14% alto.

No decorrer da pesquisa foi também analisado se os que não participaram do orçamento público participativo, gostariam de participar. O gráfico 03 apresenta os resultados em percentuais:



**Gráfico 03:** Participação no orçamento público



**Fonte:** Dados obtidos na pesquisa, 2011.

Observa-se que os pesquisados que nunca participaram de uma audiência pública no âmbito orçamentário no município de Guaçuí-ES, demonstraram interesse em participar com um percentual de 62% favoráveis e 38% não favoráveis. Os representantes da sociedade justificaram a ausência nas audiências pelos motivos de falta de tempo e o fato de não serem convidados com um percentual de 50% para cada motivo.

Segundo a pesquisa realizada 90% dos entrevistados, sabem que o orçamento participativo está previsto na lei e expressam que é de suma importância a coleta de dados de real necessidade da população para informação ao executivo com um percentual de 100%. Apesar de expressarem, ter conhecimento que a audiência pública está prevista em Lei e que a coleta de dados é necessária para que haja um melhor planejamento, são de grande valia ao executivo, 38% dos representantes (dentre os 40% que nunca participaram de alguma audiência pública) disseram que não gostariam de participar de uma audiência pública. Essas respostas apresentam incoerência uma vez que os respondentes afirmam conhecer a importância deste instrumento para a gestão municipal.

Finalizando a pesquisa foi elaborada uma pergunta para que os respondentes expressassem suas opiniões sobre um melhor planejamento e controle dos gastos públicos, onde os representantes opinaram da seguinte forma, com um percentual de 30%, entende que maior transparência é necessária para um melhor planejamento e controle do orçamento público, seguido de maior cumprimento e maior participação com 25% cada, melhor planejamento e que não opinaram com um percentual de 10% cada.

## **5. CONCLUSÃO**

Os participantes da pesquisa apresentam um perfil, sendo a maioria do sexo masculino, de escolaridade ensino médio, de idade acima de 36 anos que atuam nas associações de bairros e que atuam há mais de 4 anos nas entidades que representam.

De acordo com os resultados obtidos, nota-se que a sociedade está um pouco carente sobre as informações para que possa ser feito um bom planejamento orçamentário no âmbito do município de Guaçuí-ES, demonstrando por meio do questionário aplicado, que a participação dos representantes não é total precisando melhorar. Ao mesmo tempo, observou-se que existe interesse da maior parte dos representantes para efetivar a participação nos projetos municipais.

Alguns pontos indicados pelos respondentes da pesquisa como necessário à melhoria do orçamento municipal foram: maior transparência, maior participação e um melhor planejamento.

A sociedade vem caminhando para a excelência no que se diz respeito à democracia quanto à participação popular, seus representantes apesar de não estarem totalmente instruídos sobre os planos governamentais, estão em busca de maior conhecimento sobre o assunto.

Os jovens precisam buscar mais participação perante as representatividades das sociedades.

O nível de conhecimento dos entrevistados não é muito alto, mas boa parte dos representantes da sociedade sabe do que se trata o orçamento participativo.

## **6. REFERÊNCIAS**

ANDRADE, Nilton de Aquino. **Planejamento Governamental para Municípios**. 2. ed., São Paulo: Atlas, 2008.

\_\_\_\_\_. **Contabilidade Pública na Gestão Municipal**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

BOTELHO, Milton Mendes. **Manual Prático de Controle Interno na Administração Pública Municipal**. 2. ed. 2. Reimp., Curitiba: Juruá Editora, 2011.

BRASIL, 2011. Ministério do Planejamento. **Como é feito o Orçamento**. Brasília, 2011. Disponível em : <http://www.planejamento.gov.br/secretaria.asp?cat=51&sub=129&sec=8>

Acesso em: 19 set. 2011.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. 2. ed., Brasília, 2009.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2005

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

KOHAMA, Hélio. **Contabilidade Pública: Teoria e Prática**. 10. ed., São Paulo: Atlas, 2009.

LIMA, Diana Vaz. CASTRO, Róbison Gonçalves de. **Contabilidade Pública**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MATIAS-PEREIRA, Jose. **Manual de gestão pública contemporânea**. 1. ed. 2. reimp. São Paulo: Atlas, 2008.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

OLIVEIRA, Regis Fernandes. **Curso de Direito Financeiro**. 3. ed. São Paulo: Revista dos tribunais. 2010.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública**. 1. ed. 2. reimp. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

PINTO, Antonio Luiz de Toledo. **Vade Mecum**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

PISCIRELLI, Roberto Bocaccio. TIMBO, Maria Zulene Farias. **Contabilidade Pública**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

RIBEIRO. Magno Alves. Análise das publicações eletrônicas dos instrumento de transparência na gestão fiscal dos municípios de Mato Grosso, sob a perspectiva da Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista Brasileira de Contabilidade**, 189 ed., Brasília: maio/junho 2011.

SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade Governamental: Um Enfoque Administrativo**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1996.

\_\_\_\_\_. **Contabilidade Governamental: Um Enfoque Administrativo da Nova Contabilidade Pública**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

SLOMSKI, Valmor. **Manual de Contabilidade Pública**. 2. ed., São Paulo, Atlas. 2008.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

VIANA, Cibilis da Rocha. **Teoria geral da contabilidade**. 6. ed. Porto Alegre, Sulina, 1976.