

Efetividade do orçamento participativo nas capitais nordestinas: uma análise empírica sobre os desafios de sua implementação

O presente artigo analisa como as capitais do Nordeste estão aplicando o orçamento participativo e sua relação com a efetividade da garantia da execução das propostas populares. Trata-se de uma pesquisa de natureza qualitativa com escopo analítico, desenvolvida por meio da pesquisa documental. O estudo foi realizado por meio dos sites oficiais das prefeituras dos municípios analisados, publicações oficiais e as Leis de Diretrizes Orçamentárias e Orçamentária Anual que variam dos anos de 1990 a 2020. Para tratamento dos dados adotou-se a análise de conteúdo. Evidenciou-se certa preocupação das Capitais quanto à implementação e condução de programas com foco na participação popular. Contudo, os valores investidos ainda estão aquém do esperado e não contemplam o que foi publicado no Orçamento Participativo. A pesquisa permitiu identificar lacunas entre as previsões normativas e a efetiva execução das demandas populares, destaca-se a necessidade da criação de estratégias e ações que possam garantir que o OP seja realmente cumprido, preservando a sua finalidade e angariando a participação popular.

Palavras-chave: Orçamento Participativo; Participação Popular; Administração Pública.

Effectiveness of participatory budgeting in northeast capitals: an empirical analysis of the challenges of its implementation

This article analyzes how the capitals of the Northeast are applying the participatory budget and its relationship with the effectiveness of guaranteeing the execution of popular proposals. This is qualitative research with an analytical scope, developed through documentary research. The study was carried out through the official websites of the municipalities of the analyzed municipalities, official publications and the Laws of Budgetary and Annual Budget Guidelines that range from the years 1990 to 2020. For data processing, content analysis was adopted. There was a certain concern of the Capitals regarding the implementation and conduction of programs focused on popular participation. However, the amounts invested are still below expectations and do not include what was published in the Participatory Budget. The research allowed us to identify gaps between normative forecasts and the effective execution of popular demands, highlighting the need to create strategies and actions that can guarantee that the PB is actually fulfilled, preserving its purpose and raising popular participation.

Keywords: Participatory Budgeting; Popular Participation; Public Administration.

Topic: **Gestão Pública**

Reviewed anonymously in the process of blind peer.

Received: **10/01/2022**

Approved: **02/03/2022**

Fabício Brandão de Souza

Universidade Federal do Vale do São Francisco, Brasil
<http://lattes.cnpq.br/8188038039097404>
fabricao.brandao@discente.univasf.edu.br

Washington Luiz de Sousa Oliveira

Universidade Federal do Vale do São Francisco, Brasil
<http://lattes.cnpq.br/3385047061327638>
washington.oliveira@discente.univasf.edu.br

Anderson Vieira Santos

Universidade Federal do Vale do São Francisco, Brasil
<http://lattes.cnpq.br/8838223740316717>
anderson.vieira@univasf.edu.br

Raimundo Nonato Lima Filho 

Faculdade de Petrolina, Brasil
<http://lattes.cnpq.br/8371310058634760>
<https://orcid.org/0000-0003-4953-5260>
rnfilho@gmail.com



DOI: 10.6008/CBPC2179-684X.2022.001.0013

Referencing this:

SOUZA, F. B.; OLIVEIRA, W. L. S.; SANTOS, A. V.; LIMA, R. N. F..
Efetividade do orçamento participativo nas capitais nordestinas: uma análise empírica sobre os desafios de sua implementação. **Revista Brasileira de Administração Científica**, v.13, n.1, p.172-182, 2022.
DOI: <http://doi.org/10.6008/CBPC2179-684X.2022.001.0013>

INTRODUÇÃO

O desordenado crescimento dos centros urbanos afetou os serviços públicos que tiveram dificuldades em atender as demandas da sociedade. Cabe mencionar que este engessamento teve origem na falta de organização da população e o clientelismo político, ocasionaram consequências drásticas na distribuição dos bens públicos, em virtude da escassa participação da população no contexto político. A partir deste cenário complexo, reflexo da frágil organização populacional, da distribuição inadequada de recursos públicos emergiu o orçamento participativo, considerado uma inovação no campo social (NASCIMENTO, 2016). Trata-se da ferramenta mais importante de controle social sobre o erário público¹.

A participação popular foi assegurada na Constituição Federal de 1988 enquanto elemento central do modelo político democrático e da ordem tributária e financeira. Entre os mecanismos que fomentam a participação popular previstos na Carta Magna, a liberdade de interferir no processo decisório atribuída às comunidades locais consiste em um dos mais significativos (MOTA et al., 2011).

No contexto nacional, o orçamento participativo foi implementado pela primeira vez em 1989 na cidade de Porto Alegre, durante a gestão do prefeito Olívio Dutra vinculado ao Partido dos Trabalhadores (PT). A proposta inicial foi amparada em quatro etapas que levaram a sua consolidação, sendo elas: preocupação dos movimentos comunitários acerca do manuseio do dinheiro público e a elaboração do orçamento em nível local; valorização da participação atribuída pelo PT; incentivos para que população atuasse de forma direta na política a partir da criação de Conselhos de Relações com a Comunidade (CRC) (NASCIMENTO, 2016).

Destaca-se entre os entraves para a consolidação do orçamento participativo o fato de estar desvirtuado por práticas discricionárias em relação à alocação dos recursos, ao passo que no país o orçamento público não possui característica impositiva. A vinculação orçamentária é outra limitação existente, que se caracteriza pela escassez de recursos públicos para a implementação de obras e serviços em prol da população¹. Também são evidenciadas fragilidades relacionadas à transparência da gestão pública que está sujeita ao contexto político e técnico da administração (BODART, 2014). Por essas razões, políticas pautadas em orçamento participativo se tornam de grande complexidade em serem implementadas pelos gestores públicos, mas que devem ser constantemente procuradas para serem atingidas, com vistas a melhorar a administração dos recursos públicos.

Após a experiência de Orçamento Participativo na cidade de Porto Alegre e a implementação do mesmo em diversos municípios brasileiros, onde se tentava repetir a experiência, diversos estudos de casos, artigos, dissertações e outros foram construídos para dar maior embasamento e auxiliar a literatura no tema a se expandir. Entre esses estudos, podemos destacar três principais grupos de análise, tais como: relação entre o orçamento participativo e o aprofundamento da democracia direta local; variáveis institucionais e associativas e resultados do OP; e o papel político dessas reformas participativas, ou seja, o grau de competitividade/cooperação entre os atores sociais envolvidos (SOUZA, 2012).

¹ <https://tatianert.iusbrasil.com.br/artigos/259027445/orcamento-participativo>

O OP na região Nordeste teve suas primeiras experiências desde o início da década de 90, assim passados 30 anos de implementação dos primeiros modelos de OP nas capitais dos estados da região, o presente artigo visa contribuir com a literatura apresentando as experiências de OP nas capitais do nordeste brasileiro. Diante desse contexto e da institucionalização formal da participação popular na elaboração do orçamento, reside o seguinte questionamento que norteou o estudo: como as capitais do Nordeste estão aplicando o orçamento participativo e sua relação com a efetividade da garantia da execução das propostas populares?

O objetivo da pesquisa é analisar como as capitais do Nordeste estão aplicando o orçamento participativo e sua relação com a efetividade da garantia da execução das propostas populares. Justifica-se o estudo pelo potencial de contribuição para o entendimento acerca da temática em pauta, bem como aos aspectos relacionados ao Direito Financeiro e Políticas Públicas. Deste modo, busca-se apresentar um espelhamento das formas atuais de engajamento da população, considerando desde a elaboração à execução do orçamento público nas referidas capitais e possíveis melhorias a serem implementadas visando incentivar e dar efetividade ao controle social.

REVISÃO TEÓRICA

Orçamento público: conceitos e evolução

A fonte primária do orçamento público é remetida ao período histórico em que o rei ou imperador representava a figura do próprio Estado, não havendo distinção entre as finanças do Governo e as finanças particulares do soberano que se alterou com a evolução e o crescimento do Estado, passando ser imprescindível a organização das suas receitas e despesas (PIRES et al., 2006).

Nesta relação histórica de necessidade e disponibilidade de recursos entre o Estado e a sociedade, permite-se compreender que nem sempre há uma interação síncrona e efetiva, de maneira que o Estado precisa equacionar a complexidade do gerenciamento de prospecção e distribuição de recursos.

Nesse sentido, para Santos (2001), o Orçamento Público é um documento de divulgação das ações do governo, ressaltando uma das principais obrigações impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, qual seja: a publicação periódica de dados sobre receitas e despesas do governo, permitindo assim, ao cidadão acompanhar os gastos públicos desde o planejamento à execução.

Embora o conceito acima aparentar uma razoável simplicidade, torna-se imprescindível observar que ao longo da evolução estatal e do respectivo desenvolvimento de instrumentos normativos e mais recente a Constituição Federal do Brasil de 1988, segundo Giacomoni (2010), o orçamento público poderia ser classificado em duas fases, quais sejam: o orçamento tradicional e o orçamento moderno.

No orçamento tradicional, tem-se prevalente o aspecto político, com a possibilidade do controle do poder Legislativo sobre o poder Executivo, bem como os aspectos financeiros e jurídicos, entretanto sem a atenção com o planejamento, cujo aspecto econômico é tratado de forma secundária.

É nesse contexto em que se permite visualizar a necessidade de otimizar a efetividade do orçamento

público moderno, perceptível no próprio movimento constitucionalista que potencializou a promulgação da Constituição Federal de 1988, destacando-se, entre seus princípios e objetivos estabelecidos no artigo 3º, garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, cuja sua efetividade está diretamente relacionada com a capacidade do Estado e suas ações governamentais em proporcionar maior interação síncrona com todos os interessados e destinatário das políticas públicas, qual seja: a sociedade.

Orçamento participativo: vantagens, entraves e caminhos para consolidação

Na produção científica, o Orçamento Participativo é visto como uma forma inovadora na gestão pública, haja vista que conta com a participação direta da população, promovendo, assim, preceitos inerentes ao exercício da cidadania (PASE, 2003).

O Orçamento Participativo historicamente esteve atrelado à possibilidade de ser revisto diante das prioridades a que se destina, por meio discricionário do direcionamento de parcela orçamentária, com vistas a definir investimentos em comum acordo com a sociedade (PERES, 2020). Todavia, torna-se essencial apresentar as vantagens e entraves relacionadas a sua implantação nos diversos entes federativos no país.

Bodart (2014) destaca as vantagens agregadas pelo Orçamento Participativo, entre eles: diminuição das tensões políticas e clientelistas; a oportunidade para que os prefeitos possam conduzir o orçamento com menos pressão dos vereadores, minimizando as práticas personalistas; mitigando possíveis condutas ilícitas; a evidência de ações ativistas e seu caráter pedagógico; maior alocação de renda; uma maior aproximação entre o poder executivo e a sociedade e; ampliação da transparência na gestão pública.

Estudo realizado por Peres (2020) sinaliza alguns entraves quanto a implementação do Orçamento Participativo, o quais podem ser influenciados por três fatores intervenientes. O primeiro diz respeito ao processo de setorialização e verticalização de alguns sistemas de políticas públicas que geraram a fragmentação da participação social. Já o segundo fator causal relaciona-se a estrutura de receitas dos municípios que é constituída por impostos indiretos, tornando um importante parcela dos recursos orçamentários pré-determinados, ficando os municípios mais suscetíveis às alterações macro-econômicas. O terceiro fator é a estagnação de receitas que resulta em entraves para a implementação ou manutenção do Orçamento Participativo.

Com vistas a sinalizar caminhos para a consolidação do Orçamento Participativo, Souza et al. (2017) chamam atenção para a importância de considerar as diferenças existentes entre os sistemas políticos, assim como influências sociais e econômicas, estruturas institucionais, modelos de gestão, representação política e participação da sociedade buscando efetivo controle social. Desta forma, dependendo de cada elemento e da interface estabelecida entre eles, é imprescindível o desenvolvimento de um modelo que possa compreender o orçamento participativo em sua complexidade.

Espaços que proporcionem diálogo com a população e afirmam o controle social são fundamentais e se fazem, cada vez mais, necessários, sendo caminhos para a consolidação do Orçamento Participativo. Porém, devido à singularidade da temática em pauta, também são imprescindíveis a análise de diversos

elementos, que vão além do empoderamento social e que dependem, como a discricionariedade do gestor público, ao passo que não vincula a sua tomada de decisão ao que foi acordado na deliberação social.

O orçamento participativo nas capitais do nordeste

As experiências de OP nas capitais do Nordeste não são recentes, segundo Horochovski et al. (2012) remetem a história do movimento associativo da década de 70 e que deu origem nas cidades do Recife (PE), Natal (RN) e Salvador (BA) às primeiras experiências da região ainda no início da década 90. Em Natal (RN) o estímulo à participação popular e societal na elaboração do orçamento público tem como marco os anos de 1993/1994 (GUERRA et al., 2018). Juntamente com Recife (PE) e Natal (RN), Salvador (BA) também registra o início do orçamento participativo no ano de 1993, sendo as primeiras participações populares feitas de maneira mais consultiva do que deliberativa (BATISTA et al., 2007).

Posteriormente em 1997, a cidade de Maceió (AL) teve o orçamento participativo como proposta de governo e fez parte da campanha da gestão municipal ganhadora do pleito de 1996 (ALMEIDA, 2011). Teresina (PI) também iniciou o seu “Orçamento Democrático” no início da nova gestão nesse mesmo ano (LIMA et al., 2010), assim como São Luís (MA) teve como marco inicial o ciclo da gestão iniciada após as eleições municipais de 1996 (SILVA, 2012).

Em 2001, Aracaju (SE) inicia sua implementação do orçamento participativo com a criação da Secretaria Extraordinária de Participação Popular (MARQUES et al., 2004). Acompanhando a dinâmica das eleições e gestão municipais para os mandatos de 2004 a 2008, Panet et al. (2012) analisaram como João Pessoa (PB) iniciou a experiência de orçamento participativo mais tardiamente no ano de 2005, com a criação da Secretaria de Transparência Pública, e seus desdobramentos em marcos legais. Ano que também marcou o início da trajetória de OP na capital cearense, Fortaleza (BARBALHO et al., 2015).

O marco de implantação do OP nas capitais nordestinas segue o ciclo eleitoral, que marcam o início de uma nova gestão ou a consolidação de uma gestão anterior, adentrando assim nos planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias e leis orçamentárias anuais. Ao analisar o contexto institucional local para a implementação do Orçamento Participativo, Souza (2011) argumenta que o OP não altera os processos orçamentários e os trâmites institucionais necessários para a aprovação e execução do orçamento público. Após deliberado e aprovado pela participação popular, o OP se integra ao marco legal e técnico do município passando a ser executado conforme o processo orçamentário municipal.

METODOLOGIA

O presente estudo possui a natureza qualitativa com escopo analítico, respeitando os preceitos básicos de abordagem do método dialético e adotando a investigação por meio da pesquisa documental aplicada ao estudo de caso, classificada como descritiva, do tipo análise de conteúdo, tendo em vista a necessidade de consultar um grande número de documentos públicos (Constituição Federal, leis complementares, leis ordinárias federais, estaduais e municipais e decretos do Poder Executivo), o que segundo a visão de Prodanov et al. (2013) é um método de interpretação dinâmica e totalizante da realidade,

pois considera que os fatos não podem ser relevados fora de um contexto social, político, econômico etc.

O estudo foi realizado buscando retratar, com base na literatura e no marco legal, o Orçamento Participativo nas nove Capitais da Região Nordeste, que englobam: Aracajú, Fortaleza, João Pessoa, Maceió, Natal, Recife, Salvador, São Luís e Teresina. Os dados sobre orçamento participativo foram coletados, conforme protocolo de coleta construído pelos autores, constando as seguintes informações: Valor Anual Previsto na LOA, Valor Anual Previsto na LOA para OP, Percentual Orçamento/OP, Valor de OP Empenhado e Percentual de OP Empenhado.

A busca foi realizada por meio dos sites oficiais das prefeituras dos municípios estudados, publicações oficiais e as Leis de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual que variam dos anos de 1990 a 2020. Os dados gerados pelas formas de coleta permitiram a análise comparada das experiências utilizadas pelos municípios, suas similaridades e especificidades.

Para análise dos dados foram extraídas as informações no portal da transparência de cada município para identificar os valores previstos na LOA para despesas gerais e valores destinados exclusivamente para as demandas de OP. Após a extração dos dados em valores em Reais (R\$), o percentual de OP diante do orçamento geral e Percentual de OP Empenhado diante do valor previsto foi extraído por meio das seguintes fórmulas: $\text{Orçamento Geral} / \text{Orçamento OP} \times 100 = \text{Percentual de OP}$ e $\text{Orçamento OP} / \text{Valor de OP Empenhado} \times 100 = \text{Percentual OP Empenhado}$.

O tratamento dos dados foi realizado a partir da análise de conteúdo, que é considerada uma técnica para o tratamento de dados qualitativa que tem como objetivo verificar o que está sendo dito ou previsto a respeito de determinado tema em determinado material (COSTA, 2010).

Adotou-se o modelo analítico proposto por Costa (2010), aplicando a técnica aos normativos legais dos municípios que tinham como objetivo garantir e normatizar as experiências de “Orçamento Participativo” e “Participação Popular” para analisar o Orçamento Participativo a partir das dimensões: Participativa (mecanismos e instâncias de participação e controle), Administrativa (capacidade da Administração Pública de absorver as demandas e dar efetividade), Normativo-Legal (instrumentos e formas de institucionalizar o OP) e Financeira (orçamento total e orçamento destinado à participação popular).

Foram analisadas a Lei Orgânica Municipal, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual de 2020, além de normativas próprias sobre o funcionamento do OP nos municípios, tais como: Regimento Interno, Lei Ordinária e Programas de Governo. Cabe mencionar que por se tratar de um estudo de revisão, a partir da análise de dados de acesso público, o mesmo dispensa encaminhamento para apreciação de Comitê de Ética em Pesquisa.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Em consulta realizada nos sites oficiais das Prefeituras Municipais das nove capitais da Região Nordeste do Brasil, identificou-se por meio do Protocolo de Coleta expresso no Quadro 1, a Legislação que ampara o OP, os Programas de Governo Desenvolvidos e a obrigatoriedade legal frente às propostas sinalizadas nos documentos analisados. Destaca-se que em todas as capitais, a Lei Orgânica do Município

balizou a atuação dos gestores para colocar em prática o OP. Além disso, todas fomentam pelo menos um Programa de Governo que contribuiu para a participação popular. No entanto, apenas Fortaleza e Natal deixam exposto formalmente nos documentos oficiais a obrigatoriedade desta estratégia.

Quadro 1: Resultados do Protocolo de Coleta

MUNICÍPIO	Legislação (onde está prevista a participação)	Programas de Governo (Quais?)	Execução Obrigatória (SIM/NÃO)
ARACAJU (SE)	Lei Orgânica do Município	Secretaria Extraordinária de Participação Popular (SEPP)	Não
FORTALEZA (CE)		Fortaleza Participa	Sim
JOÃO PESSOA (PB)		Conselho de Orçamento Participativo e Conselho Municipal de Transparência Pública	Não
MACEIÓ (AL)		Participa Maceió	Não
NATAL (RN)		Departamento de Planejamento e Participação Popular; Orçamento Participativo Virtual e OP Criança	Sim
SALVADOR (BA)		Programa Ouvindo Nosso Bairro	Não
SÃO LUÍS (MA)		Programa Orçamento Participativo Digital	Não
RECIFE (PE)		Recife Participa	Não
TERESINA (PI)		Teresinense Participativo e PPA 2022-2025	Não

Também se observa que o legislador previu, taxativamente, em suas respectivas Leis Orgânicas Municipais a participação da população em assuntos relacionados às tomadas de decisões voltadas à área de distribuição de recursos financeiros, conforme Quadro 2.

Quadro 2: Orçamento Participativo das Capitais Nordestinas, 2022

MUNICÍPIO	VALOR ANUAL PREVISTO NA LOA	VALOR ANUAL PREVISTO NA LOA PARA OP	PERCENTUAL ORÇAMENTO/OP	VALOR EMPENHADO	PERCENTUAL OP/EMPENHADO
Aracaju (SE)	R\$ 2.646.735.400,00	*	*	*	*
Fortaleza (CE)	R\$ 8.928.901.538,00	R\$ 1.919.000,00	0,021%	R\$ 930.452,36	48,48%
João Pessoa (PB)	R\$ 2.574.975.079	*	*	*	*
Maceió (AL)	R\$ 2.319.905.320,00	R\$ 20.665.214,49	0,89%	R\$17.636.456,75	85,34%
Natal (RN)	R\$ 3.174.155.966,00	R\$ 12.407.000,00	0,39%	*	*
Recife (PE)	R\$ 7.244.242.098,87	R\$ 1.560.328,55	0,021%	R\$ 1.134.528.35	72,71%
Salvador (BA)	R\$ 8.048.221.000,00	*	*	*	*
São Luís (MA)	R\$ 8.810.388.677,17	R\$ 4.540.483,59	0,051%	R\$ 2.676.174,28	58,94%
Teresina (PI)	R\$ 3.711.793.000,00	R\$ 21.000.000,00	0,560%	*	*

* Não identificado no site da prefeitura os indicadores.

Da mesma forma, com o propósito de colocar em prática a implementação de políticas públicas participativas, os municípios de Aracaju (SE), Fortaleza (CE), João Pessoa (PB), Maceió (AL), Natal (RN), Salvador (BA), São Luís (MA), Recife (PE) e Teresina (PI) atualmente se utilizam de consultas abertas ao público, em seus sites oficiais, denominadas, respectivamente de: Secretaria Extraordinária de Participação Popular (SEPP); Fortaleza Participa; Conselho de Orçamento Participativo e Conselho Municipal de Transparência Pública; Participa Maceió; Departamento de Planejamento e Participação Popular; Orçamento Participativo Virtual e OP Criança; Programa Ouvindo Nosso Bairro; Programa Orçamento Participativo Digital; Recife Participa; e Teresinense Participativo e Plano Plurianual (PPA) 2022-2025.

Imperativo destacar que de todos os municípios elencados, apenas nas Leis Orgânicas de Fortaleza (CE) e Natal (RN) existem a previsão de que o Poder Executivo destinará na Lei Orçamentária Anual (LOA), respectivamente, os percentuais de no mínimo 1% (um por cento) e 1,5% (um e meio por cento) de suas Receitas Tributárias para atender as ações priorizadas pela população por meio do Orçamento Participativo.

Evidenciou-se que todas as capitais analisadas, fomentam “Programas de Governo” com vistas a

implementar ações que promovam a maior participação popular. No entanto, somente Fortaleza e Natal instituem a obrigatoriedade formal de sua execução.

Com base nos resultados, pode-se afirmar que nas cidades de Fortaleza e São Luís a previsão de Orçamento Participativo na LOA gira em torno de 0,021% a 0,051%, respectivamente. Entretanto, sua execução propriamente dita não alcança 60% do orçamento previsto de participação popular. Em linhas gerais, isso reflete o escasso investimento por parte do Executivo em garantir a acessibilidade da população nas tomadas de decisões.

Em pesquisa realizada por Moreira (2015) com o escopo de analisar o Orçamento Participativo de Fortaleza entre os anos de 2005 e 2014, na qual é realizada uma reflexão acerca da natureza e do caráter democrático dessa experiência. Neste período, concluiu-se que OP Fortaleza foi uma política que teve dificuldades para conseguir angariar a mobilização da gestão de governo e do legislativo a investirem nas populações desassistidas. Ainda, frente ao princípio da deliberação popular, o OP Fortaleza efetivamente promoveu espaço de acolhimento para as demandas da população, porém também buscou atender demandas dos grupos consolidados que, tradicionalmente, decidiam os destinos políticos da cidade.

Quanto ao valor anual do Orçamento previsto na LOA da cidade de Salvador, as informações presentes no site não detalham o valor previsto para o Orçamento Participativo. Cabe mencionar que os pesquisadores empenharam contato com a Prefeitura, por meio de e-mails, contudo não se obteve retorno.

A falta de informações de domínio público evidencia a necessidade de maior transparência quanto aos gastos destinados ao OP. Lembrando, conforme Angelin e Araújo (2019) que o orçamento participativo por finalidade atuar como ferramenta de democratização. Para tanto, é considerado promotor de uma participação popular, juntamente com os gestores públicos, para que possam coletivamente definir os destinos e as prioridades dos investimentos. Desta forma, o OP possibilita maior engajamento social e participação no orçamento, fazendo com que os cidadãos possam entender melhor como se dá o processo de alocação de recursos públicos.

Estudo realizado por Batista e Silva (2007) buscando analisar o Orçamento Participativo em Salvador como um instrumento de envolvimento popular na gestão pública municipal, sinalizou que no município há fragilidades diante da participação da população, a qual ficava restrita em delimitar quatro prioridades cuja dimensão limitava-se a sua região administrativa. Também se evidenciou avanço alcançado pela gestão municipal de Salvador no processo participativo, no período em que o estudo foi desenvolvido. Todavia o OP enquanto instrumento apresentava inconsistências para o alcance de seu real objetivo, ou seja, a participação popular, por acabar se tornando um objeto de marketing eleitoral, haja vista que mesmo tendo a população participado do processo de elaboração desse orçamento, por meio dos delegados e conselheiros, as prioridades determinadas não foram executadas, o que gerou descréditos por parte dos cidadãos.

Nos resultados das pesquisas sobre as cidades de Aracaju (SE) e João Pessoa (PB), não foi possível localizar nos portais oficiais de transparência os valores de recursos previstos e destinados ao orçamento participativo, apesar de ter uma secretaria específica para tratar sobre o tema e um Conselho de Orçamento

Participativo, respectivamente, cujo OP é apenas de caráter consultivo/opinativo, ou seja, organiza a recepção de demandas pela população e repassa as demandas para as demais secretarias municipais, porém sem garantia de efetividade na implementação. Conforme os critérios de avaliação de Costa (2010) pode-se destacar a existência da dimensão Participativa e Normativo-legal, porém nas dimensões Administrativas e Financeiras as demandas populares são incorporadas ao fluxo orçamentário sem que haja instrumentos de efetividade.

Apesar de também não apresentar integração entre as dimensões Normativo-legal e Financeira, as capitais de Maceió e Recife apresentam as maiores taxas de efetividade com execução, 85,34% e 72,71%, respectivamente, do orçamento destinado a empenho para demandas do orçamento participativo. Sugerem-se estudos mais aprofundados para que se obtenha maiores detalhes sobre como a cidade conseguiu tal percentual de efetividade.

Natal (RN) e Teresina (PI) apresentam nas Leis Orçamentárias Anuais um dispositivo na sua dimensão normativo-legal que garante o percentual das receitas municipais para as demandas advindas dos programas de participação popular, evidenciando uma integração maior entre as dimensões Participativa, Administrativa, Normativo-legal e Financeira para dar efetividade às demandas oriundas das diversas formas de participação.

Deste modo, evidencia-se a necessidade da criação e implementação de estratégias e ações que possam garantir que o OP seja realmente cumprido, preservando a sua finalidade e angariando a participação popular.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo analisou a aplicação do OP pelas Capitais Nordestinas, demonstrando a preocupação dos gestores públicos quanto a sua efetiva implementação, por sua vez, buscando assegurar o direito à participação popular. A pesquisa foi ancorada na análise de documentos oficiais publicados nos sites das Prefeituras e a partir da Lei Orgânica, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual de 2020. Tais documentos foram tratados por meio da análise de conteúdo.

Os resultados permitiram identificar que existe preocupação das capitais quanto à implementação e condução de programas com foco na participação popular. Contudo, os valores investidos ainda estão aquém do esperado e não contemplam o que foi publicado no Orçamento Participativo. Deste modo, mesmo demonstrando avanços, destaca-se a importância de criação de estratégias com vistas a garantir a efetividade do OP, bem como preservando seu escopo e potencializando espaços de escuta ativa da população. Além disso, políticas públicas precisam ser, cada vez mais, discutidas e fomentadas, com foco a garantir o controle social e contribuir para a geração de Programas que atendam demandas primordiais da sociedade.

Entre as limitações do estudo, pode-se destacar a falta de informações disponíveis acerca do Orçamento Participativo nos sites dos municípios, o que necessitou o contato por e-mail com as Prefeituras. Todavia, não se obteve retorno de Salvador e Natal, o quê pode interferir em uma análise mais robusta acerca desta Capital.

Recomenda-se a realização de novas pesquisas sobre a temática, com o intuito de averiguar os desafios que interferem na implementação do Orçamento Participativo e sua execução propriamente dita, conforme previsto na LOA, sobretudo da possibilidade de incluir nas respectivas Leis Municipais o caráter impositivo de percentual das propostas comunitárias para composição do Orçamento gerando assim maior credibilidade e motivação aos seus cidadãos para exercer, em plenitude, o exercício real da democracia participativa.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, L. S. B.. Os limites da participação: as gestões municipais do PSB em Natal e Maceió. **Revista Política & Sociedade**, Florianópolis, Santa Catarina, Brasil, v.10, n.19, p. 99-237, 2011. DOI: <https://doi.org/10.5007/2175-7984.2011v10n19p199>
- ANGELIM, V. G. L.; ARAÚJO, M. A. Orçamento Participativo, Gestão Democrática e Participativa e o Município de Senhor do Bonfim-BA. **Rev. Mult. Psic.**, v.13, n.45, p.220-235, 2019.
- BARBALHO, A.; ARÃO, M. R.. Orçamento Participativo e Gestão Municipal: A Experiência de Fortaleza (2005-2008). **Revista Ciências Sociais em Perspectiva**, v.14, n.27, p.268-287, 2015. DOI: <https://doi.org/10.48075/revistacsp.v14i27.8900>
- BATISTA, F. D. S.; SILVA, M. A.. O orçamento participativo em Salvador. In: SEMANA DE MOBILIZAÇÃO CIENTÍFICA, MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, 10. **Anais**. Salvador: UCSAL.
- BODART, C. N.. Orçamento Participativo: limites, riscos e potencialidades. **Prelúdios**, v.2, n.2, p.127-147, 2014.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: DOU, 1988.
- COSTA, D. M. D.. Vinte Anos de Orçamento Participativo: Análise das Experiências em Municípios Brasileiros. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania - FGV**, São Paulo, v.15, n.56, 2010. DOI: <https://doi.org/10.12660/cgpc.v15n56.3190>
- GIACOMONI, J.. **Orçamento público**. 15 ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- GUERRA, J. O.; TACCONI, E. A.. A participação social no contexto atual: breves considerações sobre o orçamento participativo na cidade do Natal-RN. **EmpíricaBR - Revista Brasileira de Gestão, Negócio e Tecnologia da Informação**, v.1, n.1, p.30-55, 2019. DOI: <https://doi.org/10.15628/empiricabr.2018.7539>
- HOROCHOVSKI, R. R.; CLEMENTE, A. J.. Democracia deliberativa e orçamento público: experiências de participação em Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife e Curitiba. **Revista de Sociologia e Política**, v.20, n.43, p.127-157, 2012. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782012000300007>.
- LIMA, A. J.; SOUSA, P.. Participação e gestão local: pontuando reflexões sobre a experiência de orçamento participativo em Teresina/PI. **Textos & Contextos**, v.9, n.1, p.23-36, 2010.
- MARQUES, V. T.; OLIVA, D. S.; REBOUÇAS, G. M.; SANTANA, L. C.; SANTOS, E. N.; TAVARES, A. A.. **Democracia e Participação Popular: O Orçamento Participativo Em Aracaju - Se (2001-2004)**. Aracaju: FAP-SE, 2004.
- MOREIRA, H. B.. **Orçamento participativo de Fortaleza: uma promessa a ser cumprida**. Dissertação (Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2015
- PIRES, J. S. D. B.; MOTTA, W. F.. A evolução histórica do orçamento público e sua importância para a sociedade. **Enfoque: Reflexão Contábil**, v.25, n.2, p.16-25, 2006.
- SANTOS, A. J.. Orçamento público e os municípios: alguns conceitos de orçamento e suas repercussões na administração pública municipal. **READ: revista eletrônica de administração**, v.7, n.4, 2001
- SILVA, E. B.. **Orçamento participativo: razões para o insucesso da implantação na cidade de São Luís (MA)**. Monografia (Bacharelado em Administração) - Universidade de Brasília, Brasília, 2012.
- SOUZA, F. J. B.; SILVA, S. A. M.. Orçamento participativo: mais qualidade da democracia? **O&S**, v.24, n.81, p.195-215, 2017.
- SOUZA, L. A. M.. Orçamento Participativo e as novas dinâmicas políticas locais. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n.84, p.245-285, 2011. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452011000300009>

Os autores detêm os direitos autorais de sua obra publicada. A CBPC – Companhia Brasileira de Produção Científica (CNPJ: 11.221.422/0001-03) detêm os direitos materiais dos trabalhos publicados (obras, artigos etc.). Os direitos referem-se à publicação do trabalho em qualquer parte do mundo, incluindo os direitos às renovações, expansões e disseminações da contribuição, bem como outros direitos subsidiários. Todos os trabalhos publicados eletronicamente poderão posteriormente ser publicados em coletâneas impressas ou digitais sob coordenação da Companhia Brasileira de Produção Científica e seus parceiros autorizados. Os (as) autores (as) preservam os direitos autorais, mas não têm permissão para a publicação da contribuição em outro meio, impresso ou digital, em português ou em tradução.

Todas as obras (artigos) publicadas serão tokenizadas, ou seja, terão um NFT equivalente armazenado e comercializado livremente na rede OpenSea (https://opensea.io/HUB_CBPC), onde a CBPC irá operacionalizar a transferência dos direitos materiais das publicações para os próprios autores ou quaisquer interessados em adquiri-los e fazer o uso que lhe for de interesse.



Os direitos comerciais deste artigo podem ser adquiridos pelos autores ou quaisquer interessados através da aquisição, para posterior comercialização ou guarda, do NFT (Non-Fungible Token) equivalente através do seguinte link na OpenSea (Ethereum).

The commercial rights of this article can be acquired by the authors or any interested parties through the acquisition, for later commercialization or storage, of the equivalent NFT (Non-Fungible Token) through the following link on OpenSea (Ethereum).



<https://opensea.io/assets/ethereum/0x495f947276749ce646f68ac8c248420045cb7b5e/44951876800440915849902480545070078646674086961356520679561157412977173856257/>