

# ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO MUNICÍPIO DE BAGÉ X INTERESSES DA POPULAÇÃO LOCAL

Flávia Vanessa Henriques Flôr<sup>1</sup>

## INTRODUÇÃO

O município de Bagé através do Gabinete de Relações Comunitárias (GRC) – órgão diretamente ligado ao Gabinete do Prefeito, com o objetivo de atender as comunidades - tem realizado desde o ano de 2009 Orçamentos Participativos (OPs), que são constituídos através de um processo de participação direta da comunidade, tendo como finalidade sugerir, priorizar e fiscalizar os recursos orçamentários do Município.

Constituem princípios do OP a gestão participativa, democrática, compartilhada e solidária dos recursos públicos, possibilitando a melhoria da qualidade de vida da população, sobretudo a mais carente do Município e a melhoria e expansão do controle social pela via da organização da comunidade.

O OP tem como finalidade estabelecer em parceria com a população, metas e prioridades da Administração Municipal para o exercício seguinte, como reza a Lei de Diretrizes Orçamentárias e discutir com a comunidade, a destinação dos recursos para a concretização das metas e prioridades estabelecidas nas diretrizes orçamentárias aprovadas no Plano Plurianual.

O presente trabalho tem por base uma pesquisa sobre o Orçamento Participativo, desenvolvida junto ao Gabinete de Relações Comunitárias e alguns presidentes de bairro, buscando analisar o trabalho do GRC como coordenador do OP e o interesse da comunidade em conhecer e participar das plenárias.

Com a divulgação, tendo em vista a importância do Orçamento Participativo para o desenvolvimento e melhoria da qualidade de vida coletiva, a pergunta que se faz é: existe interesse da população em participar das assembleias?

O estudo teve a finalidade de verificar a forma pela qual o governo local está divulgando, explicando e orientando os munícipes a participarem e explanarem suas

---

<sup>1</sup> Bacharel em Administração pela Universidade da Região da Campanha (URCAMP). Orientada pelo professor Marcio Bauer e Anne Pinheiro Leal. Este trabalho teve a finalidade de estudar a forma que o governo divulga e orienta sobre o Orçamento Participativo e como os munícipes vêem essa participação.

necessidades em contraponto diagnosticar até onde vai o interesse destes em conhecerem e participarem das demandas locais.

O OP necessita que os munícipes exerçam seus direitos de cidadania e definam juntamente com o governo local, onde o dinheiro público deve ser aplicado, ninguém melhor que eles para definir o que há de mais importante e urgente para a melhoria da cidade pensando no benefício de todos.

Nesse sentido, o presente trabalho contribuirá superficialmente com o governo para que este reavalie a forma pela qual vem abordando a população, na tentativa de mostrar para a comunidade a importância de sua participação nas decisões da destinação da verba.

## REVISÃO DA LITERATURA

O Orçamento Participativo surgiu na cidade de Porto Alegre no ano de 1989, durante o governo Olívio Dutra, tornando-se marca do governo PT e servindo como referência para outros partidos, há mais de vinte anos o OP tem trazido bons resultados para o município, tornando-se exemplo para cidades que não o fazem. Antigamente a população não tinha a oportunidade de participar de qualquer tipo de decisão governamental como a que existe atualmente, no entanto ainda falta a consciência da sua grande importância na atuação efetiva.

O orçamento é um instrumento utilizado para manejar recursos públicos, recursos que proveem principalmente do poder do governo para tributar, ou seja, para arrecadar compulsoriamente, por força de lei. Tais recursos não pertencem a nenhum indivíduo ou grupo isoladamente, devendo, pois, receber destinação que resulte em benefícios coletivos. PIRES, 2001, p.31)

Milani (2008, p. 553) diz que,

Fazer participar os cidadãos e as organizações da sociedade civil (OSC) no processo de formulação de políticas públicas foi transformado em modelo da gestão pública local contemporânea. A participação social, também conhecida como dos cidadãos, popular, democrática, comunitária, entre os muitos termos atualmente utilizados para referir-se à prática de inclusão dos cidadãos e das OSCs no processo decisório de algumas políticas públicas, foi erigida em princípio político-administrativo. Fomentar a participação dos diferentes atores sociais em sentido abrangente e criar uma rede que informe, elabore, implemente e avalie as decisões políticas tornou-se o paradigma de inúmeros projetos de desenvolvimento local (auto) qualificados de inovadores e de políticas públicas locais (auto) consideradas progressistas.

No que se refere participação da comunidade, muitos governos locais no Brasil estão envolvidos no desenvolvimento desses mecanismos, que vão desde a criação de conselhos comunitários até o chamado orçamento participativo (OP). O OP tem sido visto, tanto na literatura nacional quanto na estrangeira, como um exemplo de instrumento de promoção do bom governo ou da boa governança urbana. (SOUZA, 2001, p. 84).

“O OP é a oportunidade que a população do município tem para auxiliar na decisão, juntamente com o Governo Local, das propostas, das obras e serviços que serão realizados, de acordo com a previsão de recursos financeiros do Orçamento Público Municipal. Toda a população é convidada a participar de forma voluntária das assembleias, sem qualquer tipo de seleção. Todos os cidadãos são tornados, automaticamente, membros das assembleias regionais e temáticas com igual poder de deliberação”. (AVRITZER, 2009)

De acordo com Souza (2004, p. 39)

Diferentemente dos conselhos municipais setoriais, a adoção de formas de Orçamento Participativo – OP não foi induzida por legislação federal ou organismos multilaterais, sendo uma iniciativa dos próprios governos locais. No entanto, assim como acontece com os conselhos municipais setoriais, o OP é uma opção dos governantes, ou seja, trata-se de uma política top-down, embora decidida localmente. As diversas experiências de OP assumiram grande visibilidade nacional e internacional, sendo apontadas como exemplos de boa governança.

Estruturado como um mecanismo participativo que incorpora membros da comunidade local ao processo decisório sobre a alocação de parcela dos recursos orçamentários locais, o OP não é isento de controvérsias, além de requerer a combinação de inúmeras variáveis.

“A importância que adquire a participação cidadã para as administrações confirma essa inclinação em uma espécie de nova reconfiguração, em que os cidadãos passam a ter um protagonismo mais relevante.” (FERNÁNDEZ, p.37, 2010)

“O OP é uma política participativa fortemente democratizante, ele também é uma política participativa fortemente dependente da vontade do governante”. (AVRITZER, p.52, 2008)

Este tipo de gestão possibilita o desenvolvimento da criação de uma esfera pública democrática que permite o interesse e assiduidade da participação popular na gestão pública, podendo decidir onde será melhor investida a verba pública, através de um processo que busca periodicamente sanar as necessidades locais,

visando facilitar o diálogo entre a população e o governo municipal.

A participação de atores diversificados é estimulada, mas nem sempre é vivida de forma equitativa. O termo “parceria” é corriqueiro nos discursos políticos dos atores governamentais e não governamentais, mas sua prática efetiva parece ter dificuldades em influenciar os processos de deliberação democrática local. (MILANI, 2008, p.555).

Segundo Souza (2001, p. 88)

Existe um consenso na literatura analisada de que, apesar dos problemas, tensões e resultados não previstos que decorrem do OP, a experiência tem se constituído em forma de acesso do cidadão ao processo decisório local. Esse acesso, no entanto, é induzido e coordenado pelos governos.

O Orçamento Participativo vem sendo implementado em diversas cidades do Brasil e do Exterior, trazendo inúmeras melhorias para a população local, com a obtenção de bons resultados, acaba por incentivar outros municípios a implementarem essa modalidade de participação social democrática.

De acordo com Avritzer (2008) a literatura difere pelo menos três tipos de formas pelas quais a população pode participar no processo de decisão; a primeira é o chamado desenho participativo de baixo para cima, onde qualquer cidadão pode participar, diferenciando-se pela proposição do desenho, o exemplo mais conhecido deste tipo é o OP, tendo em vista que a população decide e o governo executa; a segunda, partilha do poder, através da participação da sociedade civil, organizada na área em questão juntamente com o governo; e a terceira denominada ratificação pública, neste caso, existe a vontade política do governo em implementar a participação, onde a sociedade não participa das decisões, apenas é chamada para votar a favor ou contra. O autor propõe ainda uma outra categoria chamada desenho participativo interativo, nessa o sucesso dos processos participativos estão relacionados à maneira como se articulam o desenho institucional, a organização da sociedade civil e a vontade política de implementar os desenhos participativos.

## TIPOLOGIA DA PESQUISA

Para que o trabalho pudesse ser realizado foram necessários dados secundários e entrevistas, nas quais informações fundamentais foram coletadas. O método mais eficaz para efetuar a investigação deste artigo acreditou-se ser o qualitativo, tendo em vista a necessidade de compreender com profundidade o que e como os entrevistados sentem e executam suas atividades.

A pesquisa aconteceu baseada na realidade local e também pela teoria de diversos autores, onde principalmente se levou em consideração a visão e conhecimento dos participantes.

O processo envolverá o uso de estágios múltiplos de coleta de dados e o refinamento e a inter-relação de categorias de informações. Duas características primárias desse projeto são a comparação constante de dados com categorias emergentes e a amostra teórica de diferentes grupos para maximizar as similaridades e as diferenças de informação. (CRESWELL, 2007)

As técnicas utilizadas na coleta de dados foram a pesquisa documental (dados secundários) e a entrevista com perguntas abertas. Os dados analisados foram o regimento interno do Orçamento Participativo, informativos das plenárias, dados de algumas assembleias fornecidos pelo GRC e as entrevistas.

As entrevistas foram realizadas com a coordenadora do Gabinete de Relações Comunitárias, responsável pela realização do Orçamento Participativo Municipal e alguns presidentes de bairro, que são efetivamente participantes no desenvolvimento do OP, visando focar o tema, porém deixando-os falarem livremente sobre o assunto.

A análise foi feita através de conteúdo, onde o objetivo foi investigar os dados fornecidos pelos entrevistados, documentos para analisar a situação social e econômica envolvida e conteúdos utilizados como meio de comunicação.

## ANÁLISE DOS RESULTADOS

No município de Bagé o OP já existe há alguns anos, considerado deliberativo, foi implementado durante o primeiro ano de gestão do Governo Dudu Colombo, trazendo conquistas e oportunidade de participação para os munícipes,

que através das demandas das suas realidades podem distinguir o que é mais urgente na hora de priorizar as ofertas. Foi possível perceber que a forma utilizada de participação da sociedade é a de baixo para cima, onde há envolvimento dos cidadãos na tomada de decisão e do governo na execução. Todas as pessoas do município são convidadas a participar, sem qualquer tipo de exceção. Conforme o número de participantes das plenárias regionais – a cada vinte participantes -, é eleito um delegado, que no período de dois anos ficam encarregados de fiscalizar o que está sendo feito, esses delegados são escolhidos por vontade própria e se houver necessidade há eleição dentre os que exprimirem essa vontade. Ainda não há qualificação para os delegados e presidentes de bairro, porém o projeto para que isto aconteça já foi apresentado e está sendo analisado para que futuramente possa se realizar.

O Gabinete de Relações Comunitárias é um órgão diretamente ligado ao Gabinete do Prefeito, que tem como objetivo atender as comunidades, servindo como elo de interlocução entre a Prefeitura Municipal e a sociedade civil organizada, com objetivo de encaminhar as demandas dos munícipes, fortalecer a participação popular e o movimento comunitário, visando à construção da plena cidadania através da Democracia Participativa, coordenando programas como o Orçamento Participativo, Prefeitura no Bairro e Prefeitura Rural. Conforme o regimento interno do Orçamento Participativo de Bagé, algumas de suas atribuições são:

- I – Busca estabelecer ações conjuntas com a sociedade civil organizada, com o objetivo de promover o atendimento de interesses coletivos;
- II – Receber requerimentos das entidades civis encaminhando as demandas aos órgãos municipais competentes;
- III – Coordenar ações, programas e projetos que envolvam a participação popular;
- IV – Coordenar o Orçamento Participativo Municipal;
- V – Organizar Audiências Públicas e Conferências Municipais conjuntamente com os Secretários das respectivas áreas;
- VI – Outras funções compatíveis definidas pelo Prefeito. Dados obtidos do regimento interno do OP de Bagé

As regiões foram estabelecidas através do Plano Diretor e são utilizadas no Orçamento Participativo dividindo o município em dez Regiões Administrativas,

obedecendo a critérios geográficos, políticos e culturais, dentre elas, sete regiões urbanas e três regiões rurais.

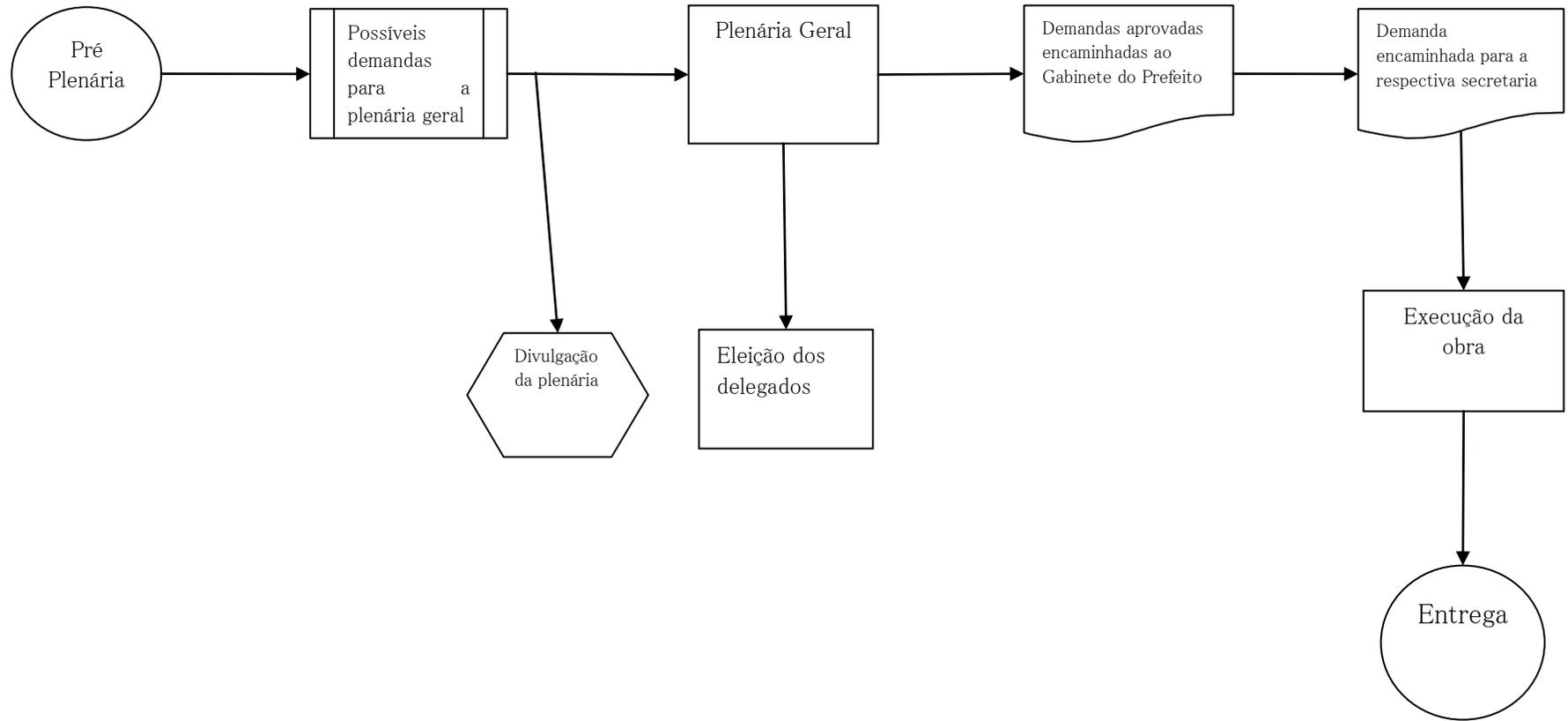
O OP é constituído de três fases, sendo a primeira com uma reunião entre GRC e comunidade, destinada a apresentar o processo, prestar contas do que foi votado no ano anterior e fixar o regimento interno, a segunda busca através das pré-plenárias, as propostas as quais os munícipes decidem qual a maior necessidade do momento que possa trazer melhorias a todos os moradores daquela região e a terceira visa priorizar e apresentar a proposta à administração pública local, que busca dentro do menor prazo possível, atender às demandas.

Tendo como objetivo buscar a cidadania e a melhoria da qualidade do planejamento público, é importante o crescimento da participação popular e do acompanhamento às ações públicas, bem como a prática democrática que contribui para o fortalecimento dos movimentos populares. Percebe-se que em bairros que possui um local próximo para que as plenárias aconteçam, a participação da comunidade cresce, a população se envolve, busca informações e defende sua demanda para que possa ganhar, já em locais onde a comunidade precisa ir a outro bairro para votar, mesmo com o fornecimento de transporte, há pouco interesse em sair de casa para buscar melhorias para o seu bairro.

Conforme a coordenadora do GRC, houve um grande crescimento da participação da população nas assembleias do OP, com um percentual que chegou a 206,09% de 2009 a 2012. O OP é uma das formas de participação popular que muda a vida das pessoas no momento que elas lutam e votam naquilo que julgam melhor para sua vida, sua comunidade ou seu município.

A implementação do OP em Bagé ocorreu no primeiro ano do mandato do atual prefeito da cidade Dudu Colombo, no ano de 2009, motivado pelo sucesso do OP no município de Porto Alegre. Então criou-se o GRC e através dele o contato direto com a população bageense e o vínculo para a realização do OP, como uma forma de partilhar o poder com políticas públicas. A democracia existe, é preciso fazer com que as pessoas participem dela.

# Fluxograma Representativo do OP



No município de Bagé, são realizadas reuniões antes das plenárias do OP, as chamadas pré-plenárias onde o GRC apresenta o Regimento Interno para a comunidade e são tratados assuntos das necessidades do bairro e do município como um todo, de onde surgem as demandas para serem encaminhadas para a Plenária Geral e estas serem defendidas e votadas. Alguns dias antes da realização da plenária, um carro de som, disponibilizado pela prefeitura, passa no bairro que esta se realizará, convidando a comunidade a participar, também são fornecidos panfletos para os presidentes de bairro distribuírem e convidarem a comunidade a participar, além dos anúncios em rádios e jornais locais. Durante esta plenária, são eleito(s) os delegado(s), geralmente o próprio presidente do bairro, eles são os representantes dos bairro onde moram e exercem a função sem remuneração. Dentre suas funções está, conhecer e cumprir o regimento interno, multiplicar as discussões relativas ao OP no seu bairro, estimulando a participação popular e o surgimento de formas de organização e consulta popular, mobilizar a comunidade para a realização de eventos temáticos que objetivem a qualificação do processo do OP e zelar pela manutenção do OP no município.

As demandas aprovadas são encaminhadas ao Gabinete do Prefeito e às Secretarias que tiverem demandas para sua pasta. Nem todas as demandas de 2009 a 2012 foram atendidas, algumas estão aguardando os projetos e outras a verba, que provém dos recursos livres da Prefeitura, outras já foram inauguradas e estão em pleno funcionamento, dentre elas o Prédio para Casa de Passagem para Idosos, uma Escola Municipal de Ensino Infantil e uma Unidade Básica de Saúde, porém o governo sempre está trabalhando para diminuir as obras ainda não executadas e atender todas as votadas o mais breve possível. No ano de 2013 não houve OP municipal, esse foi destinado à reavaliação e resolução de algumas demandas que ficaram pendentes em anos anteriores.

Quando questionados sobre como a comunidade reage à não execução das obras, os presidentes de bairro relataram que eles entendem, pois os investimentos são advindos dos recursos livres do município, então nem sempre é possível realizar a obra em tempo hábil, esses esclarecimentos são passados pelo prefeito através de reuniões, para que a população possa acompanhar o andamento ou não da obra.

Eles relatam ainda que antigamente não tinham nenhum tipo de benefício ou propensão dele, então antes ter uma obra parada do que nada, que no governo anterior o prefeito só ia visitar os bairros para pedir votos, não para analisar os

problemas existentes, esse conformismo me passa impressão de que eles são predefinidos pelo governo que não conseguiu terminar uma obra, por exemplo, pois se a proposta foi feita e votada deveria ser executada e entregue no ano seguinte, mas talvez por humildade e falta de informação, a comunidade aceita as justificativas sem causar transtornos.

Os entrevistados também mencionaram que as pessoas reclamam demais e participam de menos, tendo em vista que na hora de ir votar esses preferem ficar em casa ao ter que deslocarem-se ao local de votação, sendo benéfico apenas apontar os erros do que não está do seu agrado, bem como reclamar de algum benefício que não possa usufruir, como uma escola para crianças quando não se têm filhos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa teve como interesse analisar a dinâmica do Orçamento Participativo Municipal, sendo este um tipo de orçamento público que permite aos cidadãos discutir com a Administração Pública as prioridades e distribuição dos recursos públicos. E com essa participação a população adquirir maior representatividade e ter a oportunidade de mostrar as necessidades da sua comunidade.

Foi possível verificar que através do governo atual, que surgiu o interesse em implantar o OP na cidade de Bagé, desde o ano de 2009 que esta gestão busca mostrar ao cidadão o seu valor e colocar o quando é importante participar da tomada de decisões que envolvem orçamento público do seu município entre outros fatores, para que o mesmo possa sentir como sujeito ativo que exerce e compreende o sentido amplo da palavra cidadania. Podendo assim ter a certeza de que seus anseios foram ouvidos, e que sua participação pode corroborar com as decisões políticas do seu município. No entanto, através das entrevistas, se pôde observar que em algumas regiões da cidade ainda há pouco interesse da população nos assuntos relacionados à distribuição dos recursos públicos do seu município.

Através da pesquisa foi verificado que o governo trabalha bastante a relação direta com a comunidade, realiza reuniões, pré-plenárias, onde explica o processo e importância da participação no OP, faz visitas aos bairros, executa projetos diretamente nos bairros, como o Prefeitura no Bairro, que possibilita a comunidade tirar suas dúvidas diretamente com o Secretário responsável e também facilita o

acesso da população poder entrar em contato com o governo através do Gabinete de Relações Comunitárias, seja procurando pessoalmente o gabinete, seja através de ofícios, seja por reuniões entre presidentes de bairro e GRC.

Tendo em vista a importância do orçamento participativo – OP – juntamente com os benefícios que este traz, foi investigado por que ainda há pouca participação da população local, mesmo o OP aumentando a qualidade de vida coletiva e de que forma o município incentiva a comunidade a conhecer e participar. Essa participação vem aumentando gradativamente, porém em relação ao total de habitantes no município este número ainda é muito pequeno. Os cidadãos, mesmo podendo usufruir das melhorias já existentes e conquistadas através do OP, não acreditam na sua força e capacidade de praticar a cidadania ativamente, preferindo na maioria das vezes apenas criticar o que julgam não estar bem.

## 11. REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo. *Experiências Nacionais de Participação Social*. P. 37, São Paulo, 2009.

\_\_\_\_\_ *Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático*. P. 52, São Paulo, 2008.

CRESWELL, John W. *Projeto de Pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto*. 2ª Ed., São Paulo: Artmed, 2007.

FERNÁNDEZ, Ernesto Ganuza. *Novos instrumentos de participação: entre a participação e a deliberação*. P. 37, São Paulo, 2010

MILANI, Carlos R. S. *O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias*. P. 553 e 555, Rio de Janeiro, 2008.

PIRES, Valdemir. *Orçamento Participativo o que é, para que serve, e como se faz*. 2001. Editora Manole Ltda, 2001.

Regimento Interno – Orçamento Participativo Bagé. Gabinete de Relações Comunitárias

SOUZA, Celina. *Construção e Consolidação de Instituições Democráticas – Papel do orçamento participativo*. P. 84, São Paulo, 2001.

\_\_\_\_\_ *Governos Locais e Gestão de Políticas Sociais Universais*. P. 39, São Paulo, 2004.