

**Universidade Candido Mendes
Programa de Pós-Graduação em Planejamento Regional e
Gestão da Cidade
Curso de Doutorado em Planejamento Regional e Gestão da
Cidade**

WAIDSON BITÃO SUETT

**PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA LOCAL: UMA ANÁLISE DA
IMPLEMENTAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NA
CIDADE DE CAMPOS DOS GOYTACAZES-RJ**

**CAMPOS DOS GOYTACAZES
Setembro 2020**

Universidade Candido Mendes
Programa de Pós-Graduação em Planejamento Regional e Gestão
da Cidade
Curso de Doutorado em Planejamento Regional e Gestão da
Cidade

WAIDSON BITÃO SUETT

**PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA LOCAL: UMA ANÁLISE DA
IMPLEMENTAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NA
CIDADE DE CAMPOS DOS GOYTACAZES-RJ**

Tese apresentada ao Programa de
Pós-Graduação em Planejamento
Regional e Gestão da Cidade da
Universidade Candido Mendes –
Campos dos Goytacazes-RJ como
requisito para a obtenção do título de
DOUTOR EM PLANEJAMENTO
REGIONAL E GESTÃO DA CIDADE.

Orientador: Prof. Rodrigo Anido Lira D.Sc

CAMPOS DOS GOYTACAZES
Setembro 2020

Catálogo na Fonte

Preparada pela Biblioteca da **UCAM – CAMPOS**

010/2021

Suett, Waidson Bitão.

Participação e democracia local: uma análise da implementação do orçamento participativo na cidade de Campos dos Goytacazes-RJ. / Waidson Bitão Suett. – 2020.

142 f.

Orientador(a): Rodrigo Anido Lira.

Tese de Doutorado em Planejamento Regional e Gestão da Cidade – Universidade Candido Mendes – Campos. Campos dos Goytacazes, RJ, 2020.

Referências: f. 126-136.

1. Orçamento participativo. 2. Campos dos Goytacazes, RJ. I. Lira, Rodrigo Anido, orient. II. Universidade Candido Mendes – Campos. III. Título.

CDU – 336.14(815.3)

Bibliotecária Responsável: Flávia Mastrogirolamo CRB 7ª-6723

WAIDSON BITÃO SUETT

PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA LOCAL: UMA ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NA CIDADE DE CAMPOS DOS GOYTACAZES-RJ

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Regional e Gestão da Cidade da Universidade Candido Mendes – Campos dos Goytacazes-RJ como requisito para a obtenção do título de DOUTOR EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO DA CIDADE.

Aprovada, em 30 de setembro de 2020, pela Banca Examinadora integrada pelos professores:

BANCA EXAMINADORA

Prof. Rodrigo Anido Lira, D.Sc - Orientador
Universidade Candido Mendes

Prof. Eduardo Shimoda, D.Sc
Universidade Candido Mendes

Prof. Edson Terra Azevedo Filho, D.Sc
Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro

Prof^a. Camila Mendonça Romero Sales, D.Sc
Instituto Federal Fluminense

CAMPOS DOS GOYTACAZES, RJ
2020

A Poliana, Daniel e Pedro, meus grandes amores.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pelas oportunidades e bênçãos dadas durante toda a minha vida.

A Nossa Senhora Aparecida, por todas as interseções a Deus e por estar presente em todos os momentos de minha vida, dando-me proteção e força.

A Poliana, minha amada esposa e companheira, que, com muito amor, paciência, compreensão e apoio, me auxiliou a concluir este trabalho.

Aos meus filhos, Daniel e Pedro, pela força e pelo carinho dado.

A Maria Júlia, minha mãe, Américo, meu pai, e Welder, meu irmão, pelo incentivo, carinho e compreensão durante toda a minha vida.

A Terezinha Cardoso, pela ajuda dada durante o período da Pandemia.

Ao Professor Doutor Rodrigo Anido Lira, pela orientação, amizade, atenção e confiança.

Ao Professor Eduardo Shimoda, pelo auxílio na construção do questionário e na tabulação dos dados.

Ao amigo Fernando Loureiro, pela ajuda na realização da pesquisa.

A todos os professores, funcionários e colegas da UCAM-Campos, pela amizade e apoio dado.

A todos aqueles que, de forma direta ou indireta, colaboraram para concretização deste trabalho. Sem apoio e colaboração de todas as pessoas, nada haveria de ser efetivado.

RESUMO

A Constituição de 88 estabeleceu uma nova configuração do poder público no Brasil. Baseada na descentralização, esse novo arranjo permite, ao município, gerir seus recursos orçamentários e suas políticas públicas. Tal cenário possibilitou um maior atendimento às demandas sociais locais e acompanhamento das ações e políticas públicas por parte da sociedade. Uma ferramenta importante para a participação direta dos cidadãos na gestão municipal é o Orçamento Participativo (OP). O OP deve ser entendido como um canal de democratização, capaz de promover a cidadania com envolvimento de todos os interessados no diálogo democrático e no debate político. Pensar em participação na gestão é pensar em empoderamento da população, em construção coletiva e em potencialização da eficiência das ações desenvolvidas pela administração pública. O objetivo geral desta tese de doutorado é analisar o OP implementado no município de Campos dos Goytacazes, Rio de Janeiro, Brasil, pela Gestão Municipal 2017-2020, em um cenário social e economicamente adverso. Para a sua concepção, realizou-se um levantamento bibliográfico, considerando os aspectos de consolidação da democracia e abordando conceitos sobre participação, democracia, capital social e orçamento público. Para realização da pesquisa qualitativa, participou-se das audiências públicas, realizou-se entrevistas e aplicação de questionários. Os resultados da pesquisa assinalaram problemas quanto à dificuldade de utilização da metodologia em um cenário que envolve a escassez de recursos públicos e uma baixa cultura política local, o que pode gerar dificuldades na continuidade do OP. No cenário em que se encontra o Município de Campos dos Goytacazes, entretanto, deve-se considerar o uso do OP no exercício da cidadania e o resgate da credibilidade da gestão pública.

Palavras-chave: Orçamento Participativo. Democracia. Participação.

ABSTRACT

The Constitution of 88 has established a new configuration of public power in Brazil. Based on decentralization, this new arrangement allows the municipality to manage its budgetary resources and public policies. Such scenario made it possible to assist better the local social demands and follow up on public actions and policies by part of society. An important tool for the direct participation of citizens in municipal management is the Participatory budgeting (PB). The PB must be understood as a democratization channel, able to promote citizenship with the involvement of all people who are interested in democratic dialogue and political debate. Thinking about participation in management is to think about empowering the population, in the collective construction and efficiency improvement of the actions developed by the public administration. The general objective of this doctoral thesis is to analyze the PB implemented in the municipality of Campos dos Goytacazes in Rio de Janeiro, Brazil, by the Municipal Management 2017-2020, in a social and economic adverse scenario. For its conception, a bibliographic survey was carried out, considering the aspects of democracy consolidation and addressing concepts about participation, democracy, social capital and public budget. To achieve the qualitative research, public hearings had been attended, interviews had been conducted and questionnaires had been applied. The results of the research pointed out problems regarding the difficulty of using the methodology in a scenario that involves the scarcity of public resources and a low local political culture, which can generate difficulties in the continuity of the PB. In the scenario in which the Municipality of Campos dos Goytacazes finds itself in, however, it must be considered the use of PB in the exercise of citizenship and the ransom of the public management reliability.

Keyword: Participatory budgeting. Democracy. Participation.

LISTA DE FIGURAS

Figura 2.1 - Tipos de Democracia	25
Figura 3.1 - Etapas do Orçamento Democrático em Manaus/AM	44
Figura 3.2 - Etapas do OP do Distrito Federal	45
Figura 3.3 - Etapas do OP de Belo Horizonte	46
Figura 3.4 - Etapas do OP de Porto Alegre	48
Figura 3.5 - Etapas presentes nos OP's	50
Figura 4.1 - Distritos do Município de Campos dos Goytacazes	54
Figura 4.2 - Densidade populacional por distrito de Campos dos Goytacazes	55
Figura 4.3 - Mapa da Gestão Fiscal dos Municípios Brasileiros	63
Figura 4.4 - Etapas do OP de Campos dos Goytacazes	68

LISTA DE QUADROS

Quadro 3.1 - Técnicas e práticas orçamentárias	35
Quadro 3.2 - Tipos de Princípios Orçamentários	35
Quadro 3.3 - Classificação das Despesas	37
Quadro 3.4 - Classificação das Receitas	38
Quadro 4.1 - Panorama Populacional	52
Quadro 4.2 - Panorama do Trabalho	52
Quadro 4.3 - Panorama da Educação	52
Quadro 4.4 - Panorama Econômico	52
Quadro 4.5 - Panorama da Saúde	52
Quadro 4.6 - Território e Ambiente	53
Quadro 4.7 - População residente por distritos	53
Quadro 4.8 - PIB per capita a preços correntes 2010 - 2017	57
Quadro 4.9 - Prioridades por localidade apontadas pela população, em 2019, nas audiências públicas, como Prioridades 1, 2 e 3.	88

LISTAS DE TABELAS

Tabela 3.1 – Fundação, continuidade e desistência de implementação de OP – Cidades com mais de 100 mil habitantes	43
Tabela 4.1 - Royalties + Participações Especiais em Valores Correntes 1999 a 2019	58
Tabela 4.2 - Royalties + Participações Especiais em Valores Correntes 1999 a 2019	59
Tabela 4.3 - Participação das Transferências Correntes nas Receitas Orçamentárias	61
Tabela 4.4 - Resposta por faixa de idade – participação no formulário eletrônico em 2017.	69
Tabela 4.5 - Resposta por gênero – participação no formulário eletrônico em 2017.	69
Tabela 4.6 - Resposta por escolaridade – participação no formulário eletrônico em 2017.	69
Tabela 4.7 - Resposta por ocupação – participação no formulário eletrônico em 2017.	70
Tabela 4.8 - Resposta por faixa de idade– participação nas assembleias em 2017.	70
Tabela 4.9 - Resposta por gênero - participação nas assembleias em 2017.	70
Tabela 4.10 - Resposta por escolaridade – participação nas assembleias em 2017.	70
Tabela 4.11 - Resposta por ocupação – participação nas assembleias em 2017.	71
Tabela 4.12 – Localidade do cidadão que participou do OP pelo formulário eletrônico em 2017.	71
Tabela 4.13 – Localidade do cidadão que participou do OP nas assembleias em 2017.	72
Tabela 4.14 - Temas necessários e prioritários para o município apontados pela população em 2017.	74
Tabela 4.15 – Participação nas Audiências Públicas realizadas em	76

2018 para o OP.

Tabela 4.16 - Resposta por faixa de idade – participação no formulário eletrônico em 2018. 76

Tabela 4.17 - Resposta por gênero – participação no formulário eletrônico em 2018. 76

Tabela 4.18 - Resposta por escolaridade – participação no formulário eletrônico em 2018. 77

Tabela 4.19 - Resposta por ocupação – participação no formulário eletrônico em 2018. 77

Tabela 4.20: Localidade do cidadão que participou do OP pelo formulário eletrônico em 2018. 78

Tabela 4.21 - Temas necessários e prioritários para o município apontados pela população em 2018. 79

Tabela 4.22 - Participação nas Audiências Públicas realizadas em 2019 para o OP. 82

Tabela 4.23 - Resposta por faixa de idade – participação no formulário eletrônico em 2019. 82

Tabela 4.24 - Resposta por gênero – participação no formulário eletrônico em 2019. 82

Tabela 4.25 - Resposta por escolaridade – participação no formulário eletrônico em 2019. 83

Tabela 4.26 - Resposta por ocupação – participação no formulário eletrônico em 2019. 83

Tabela 4.27 - Localidade do cidadão que participou do OP pelo formulário eletrônico 84

Tabela 4.28 - Temas necessários e prioritários para o município apontados pela população em 2019 no formulário eletrônico como Prioridade 1. 85

Tabela 4.29 - Temas necessários e prioritários para o município apontados pela população em 2019 no formulário eletrônico como Prioridade 2. 86

Tabela 4.30 - Temas necessários e prioritários para o município apontados pela população em 2019 no formulário eletrônico como 86

Prioridade 3

Tabela 4.31 - Temas necessários e prioritários para o município apontados pela população em 2019 no formulário eletrônico como Prioridades 1, 2 e 3.	86
Tabela 4.32 - Programas apontados como prioritários, no Eixo Saúde, pelos respondentes do formulário eletrônico em 2019.	87
Tabela 4.33 - Programas apontados como prioritários, no Eixo Infraestrutura e Mobilidade Urbana, pelos respondentes do formulário eletrônico em 2019.	87
Tabela 4.34 - Programas apontados no Eixo Educação como prioritários pelos respondentes do formulário eletrônico em 2019.	88

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 4.1 - PIB per capita a preços correntes 2010 – 2017.	57
Gráfico 4.2 - Valores recebidos Royalties + Participações de 2013 a 2019.	59
Gráfico 4.3 - Participação das Transferências Correntes nas Receitas Orçamentárias.	61
Gráfico 4.4 - IFGF e Indicadores: Campos dos Goytacazes em 2018.	64
Gráfico 4.5 - IFGF – Investimento: Campos dos Goytacazes.	65
Gráfico 4.6 - IFGF – Autonomia: Campos dos Goytacazes.	66
Gráfico 4.7 - Proporção de famílias chefiadas por mulheres 1995 a 2015.	91
Gráfico 4.8 - Estrutura familiar brasileira em 2015.	92
Gráfico 4.9 - Perfil do participante de audiências públicas em 2019 – Sexo, Estado Civil, Religião, Cor Raça/Etnia.	94
Gráfico 4.10 - Perfil do participante de audiências públicas em 2019 – Faixa etária.	95
Gráfico 4.11 - Perfil do participante de audiências públicas em 2019 – Escolaridade.	95
Gráfico 4.12 - Perfil do participante de audiências públicas em 2019 – Ocupação e Rendimentos.	96
Gráfico 4.13 - Perfil do participante de audiências públicas em 2019 – Participação em audiência públicas e informação.	97
Gráfico 4.14 - Perfil do participante de audiências públicas em 2019 – Atividades que participou no último ano.	98
Gráfico 4.15 - Perfil do participante de audiências públicas em 2019 – Participação em Conselho Municipal; sindicatos associação e órgão de classe.	100
Gráfico 4.16 - Perfil do participante de audiências públicas em 2019 – Filiação associação a órgão comunitário; frequência de participação e Candidatura a cargo eletivo não político.	102
Gráfico 4.17 - Perfil do participante de audiências públicas em 2019 – Filiação a partido político e atividades de que participa.	103

Gráfico 4.18 - Perfil do participante de audiências públicas em 2019 – Quem defende seus interesses?	106
Gráfico 4.19 - Perfil do participante de audiências públicas em 2019 – Fontes e informações para as eleições e acontecimentos políticos em geral.	107
Gráfico 4.20 - Perfil do participante de audiências públicas em 2019 – Já foi candidato a cargo eletivo político?	108
Gráfico 4.21 - Perfil do participante de audiências públicas em 2019 – Contato direto com vereador para solicitar demandas/pedidos.	109
Gráfico 4.22 - Perfil do participante de audiências públicas em 2019 – Participação direta da população no orçamento; redução poder o legislativo; transferência de poder e funções do vereador.	111
Gráfico 4.23 - Perfil do participante de audiências públicas em 2019 – Percepção sobre democracia.	112
Gráfico 4.24 - Perfil do participante de audiências públicas em 2019 – Motivos para participar da audiência pública sobre OP.	112
Gráfico 4.25 - Perfil do participante de audiências públicas em 2019 – Decisão Coletiva sobre o OP e gestão municipal participativa.	113
Gráfico 4.26 - Perfil do participante de audiências públicas em 2019 – Com as informações apresentadas nos veículos de comunicação é possível entender a função do OP.	114

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	15
2 DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO.....	21
2.1 A DEMOCRACIA POLÍTICA: UMA CARACTERIZAÇÃO TEÓRICA.....	21
2.2 PARTICIPAÇÃO E CAPITAL SOCIAL.....	26
2.3 PÓS-CONSTITUINTE: DEMOCRACIA E DESCENTRALIZAÇÃO	27
3 ORÇAMENTO PÚBLICO E ORÇAMENTO PARTICIPATIVO	31
3.1 ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL.....	31
3.1.1 Conceitos, Técnicas e Práticas Orçamentárias.....	34
3.2 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: ASPECTOS INTRODUTÓRIOS	39
3.3 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO BRASIL	42
3.3.1 Casos de Orçamento Participativos no Brasil	43
3.3.1.1 Manaus	43
3.3.1.2 Distrito Federal.....	45
3.3.1.3 Belo Horizonte	46
3.3.1.4 Porto Alegre.....	47
3.4 ETAPAS COMUNS NA IMPLEMENTAÇÃO DOS OP'S	49
4 ESTUDO DE CASO: ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES	51
4.1 CARACTERÍSTICAS DO MUNICÍPIO E CONDIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS	51
4.1.1 Condições Econômicas.....	55
4.2 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES.....	66
4.2.1 Primeira rodada	67
4.2.2 Segunda rodada	74
4.2.3 Terceira rodada	80
4.3 CONSIDERAÇÕES SOBRE O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES	89
4.4 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES SOB A PERPECTIVA DA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL.....	114
4.5 ANÁLISE DA METODOLOGIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES.....	116
4.5.1 Princípio do caráter pedagógico do processo	117
4.5.2 Princípio da autonomia dos movimentos.....	118
4.5.3 Princípio da cogestão	118
4.5.4 Princípio da substituição das reivindicações por prioridades.....	119
4.5.5 Princípio da organização e mobilização como forma de disputa de recursos	119
4.5.6 Princípio da transparência e dos limites das decisões	120
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	121
6 REFERÊNCIAS	126
7 ANEXO A.....	137

1 INTRODUÇÃO

A democracia pode ser compreendida como um regime no qual se observa a progressiva ampliação da competição e da participação, capaz de contemplar a realização de eleições livres e competitivas, voto secreto e sufrágio universal. (DAHL, 1997)

A democracia necessita garantir a liberdade e a igualdade, bem como admitir níveis de acompanhamento e controle das ações dos tomadores de decisão na busca da satisfação dos cidadãos. (MORLINO, 2015)

No processo da democracia, duas dimensões necessitam estar presentes: a primeira dimensão relaciona-se ao mecanismo de acesso às posições governamentais por meio de eleições; e a segunda refere-se à garantia à liberdade e aos direitos básicos no exercício da cidadania. (O'DONELL, 1999)

Constata-se que o primeiro passo para a democracia são as eleições, contudo é necessária a presença de ações e de outros canais que possam assegurar e consolidar o exercício da cidadania com a prática efetiva desse direito. A democracia deve garantir a liberdade e a existência de um sistema que possibilite ao cidadão a apresentação e o atendimento de suas demandas. (DAHL, 1997)

Na trajetória da política brasileira, a Constituição de 1988 foi instrumento que confirmou a transferência do poder decisório aos municípios, permitindo a edificação de novos modelos de gestão pública, no que concerne, principalmente, à possibilidade de uma maior participação da população.

Foi a partir da Constituição de 1988 que se consolidou a democracia política e se permitiu a construção de novos modelos de organização da estrutura político-social no país. Esses acontecimentos abriram espaço de representação e participação da sociedade civil nas ações do governo local.

A descentralização e a participação popular podem ser alternativas para encarar os problemas da gestão local relativos, principalmente, às políticas públicas. Nos modelos de gestão pública descentralizada, surgem ambientes em

que é possível discutir e decidir, de forma coletiva, por exemplo, as ações ligadas ao orçamento público.

Na presença de um cenário de descentralização, os munícipes passam a exercer um papel importante no que tange à construção e à fiscalização das políticas públicas, ou seja, o cidadão passa a ser o agente de controle do poder local, deixando de ser um mero espectador.

A partir da redemocratização, observa-se o aumento da participação popular nas decisões públicas nos municípios brasileiros. Uma dessas participações advém da implementação do Orçamento Participativo (OP).

O OP, segundo Avritzer e Navarro (2003), é uma forma de reduzir as limitações existentes na democracia representativa, pois esse modelo de gestão pública descentralizada, permite a discussão e decisão, de maneira coletiva, quanto à alocação dos recursos orçamentários municipais.

Com o OP, abrem-se novos espaços públicos para discussões e deliberações das ações governamentais. É possível, ainda, a construção de um ambiente estruturado de controle e de responsabilização das decisões relativas aos investimentos, à fiscalização e ao controle da execução orçamentária.

Com a necessidade de uma maior discricionariedade do governo na alocação dos gastos, a fim de que se possa atender aos anseios da sociedade, o OP é uma oportunidade de os cidadãos se envolverem na gestão pública.

Ele inclui a população no processo decisório da elaboração do orçamento público, seja por meio de audiências públicas, de lideranças locais da sociedade civil ou por outras maneiras de consulta. A comunidade é ouvida de forma direta na definição das ações consideradas prioritárias, as quais poderão ser alvo do governo para resolução dos problemas.

O OP está no Brasil em alguns estados da federação. De acordo com Cabannes (2014), de 1989 a 2013, 422 cidades implementam ou implementaram OP. Infelizmente, quando se considera o universo de 5.570 municípios, observa-se que o número de prefeituras que fazem uso dessa metodologia é pequeno.

Como motivos para o baixo uso do OP por parte dos governos, podem-se citar: a cultura de não ouvir a sociedade para a tomada de decisão; a

incapacidade financeira municipal, isto é, o gestor político deixa de implementar esse tipo de orçamento, alegando que a falta de recurso inviabilizaria a execução do programa; ou a simples opção ideológica de não adotar o OP, tendo em vista este ter sido criado por um determinado partido político.

Por meio do OP, é possível proporcionar o fortalecimento da colaboração e da solidariedade do cidadão, a consolidação da democracia local e o exercício da cidadania. Vale destacar que a utilização do OP possibilita uma maior transparência na elaboração e na execução orçamentária, bem como um maior controle social das finanças públicas pelos cidadãos.

O uso da metodologia do OP permite legitimar a gestão pública municipal a partir de uma cultura de diálogo e compromisso entre o governo e os cidadãos, assim como um enfrentamento das práticas do clientelismo e da corrupção.

Campos dos Goytacazes-RJ é um município com suas particularidades políticas, culturais e econômicas que teve, em sua história, tempos de abundância de recursos vindos do setor sucroalcooleiro e do setor petrolífero. Tal fato proporcionou momentos econômicos extremamente favoráveis à possibilidade de se efetivarem políticas participativas contundentes.

A situação financeira e orçamentária municipal de Campos dos Goytacazes não é diferente de outros municípios brasileiros, uma vez que, devido à conjuntura econômica atual do país, a cidade passa por uma redução na arrecadação advinda, principalmente, dos valores relativos aos *Royalties*.

A falta de políticas públicas adequadas por parte de governos anteriores fez com que o município ficasse extremamente dependente dos recursos advindos dos *Royalties*, e a queda no valor da *commodity* alterou significativamente o valor da receita municipal.

Contrariando este cenário de falta de recursos para investimento e de redução da arrecadação, a gestão municipal 2017-2020 decidiu implementar a metodologia OP para definição das prioridades orçamentárias.

Assim apresenta-se como objetivo geral deste trabalho a análise do modelo de OP implementado na Cidade de Campos dos Goytacazes-RJ, levando-se em consideração suas características orçamentárias atuais e o

surgimento de um ambiente no qual seja possível discutir e decidir de forma coletiva, funcionando como um canal de consolidação da democracia.

Para alcançar o objetivo geral, identificaram-se os seguintes objetivos específicos: Abordar os conceitos de democracia e participação, bem como entender o papel da Constituição de 1988 na consolidação da democracia; entender o Orçamento Público Brasileiro; Estudar a situação orçamentária do município de Campos dos Goytacazes-RJ; Apresentar os principais conceitos de OP e identificar alguns casos brasileiros; e Mapear e caracterizar a participação no OP de Campos dos Goytacazes-RJ.

Para elaboração e apresentação da tese de doutorado, foram cumpridas as estas etapas: levantamento bibliográfico; participação nas assembleias; realização das entrevistas e aplicação dos questionários; análise das entrevistas e dos questionários e, por fim, elaboração da tese.

A presente tese é uma pesquisa aplicada, alicerçada em uma abordagem quantitativa, no âmbito dos dados sociais, e em uma abordagem qualitativa, no que tange à percepção da população quanto ao objeto em estudo. Podendo ser classificada, exclusivamente quanto à natureza, apenas como uma pesquisa qualitativa, por se tratar de uma análise dos fatos.

Segundo Martins e Theóphilo (2009), a pesquisa qualitativa é aquela que irá dedicar-se ao estudo das ciências humanas e sociais aplicadas, mantendo um contato direto com o tema que será abordado.

De acordo com Cervo e Bervian (2002), na pesquisa qualitativa, objetiva-se entender os fenômenos com base em dados qualificáveis, a partir da percepção de vários atores sociais. Nesse tipo de pesquisa, não se exigem preocupações com medidas ou quantificações de qualquer natureza.

Com o intuito de tornar as informações mais explícitas, expondo-as de forma descritiva, foi realizada uma análise exploratória. Os objetivos identificados qualificam esta pesquisa como exploratória e descritiva, pois foi realizado um levantamento sobre a implementação do OP no Município de Campos dos Goytacazes-RJ, bem como um mapeamento da participação e/ou representação local no OP.

De acordo com Gil (2010), as pesquisas consideradas descritivas apresentam como objetivo a exposição das características de dada população. Cervo, Bervian e Silva (2007) afirmam, ainda, que a pesquisa exploratória não requer a elaboração de hipóteses a serem testadas, restringindo-se a definir objetivos e buscar mais informações sobre o assunto que é tratado no estudo de caso.

Para a pesquisa qualitativa, foi necessária a participação nas assembleias e nas reuniões que tratavam sobre o tema, além da realização de entrevistas com representantes do poder Executivo Municipal e com a sociedade civil, visando a compreender suas relações e motivos de participação, buscando-se a identificação e a análise do perfil dos participantes. Como método de coleta de dados, utilizaram-se questionários e entrevista semiestruturada, combinando perguntas abertas e fechadas.

Os questionários foram respondidos, espontaneamente, pelos interessados, com perguntas fechadas aplicadas por um entrevistador durante a realização das audiências públicas na terceira rodada, compreendendo o período de 09/07/2019 a 25/07/2019. Foram aplicados 117 questionários a uma população de 432 participantes, perfazendo uma amostra de 27,08%.

Para a composição do estudo de caso proposto, foi realizada, também, uma pesquisa documental, por meio de consulta a atas, documentos regulatórios, leis e regimentos específicos. Esse tipo de pesquisa, segundo Martins e Theóphilo (2009), é aquele que utiliza formas escritas ou não de informações, tais como: diários, correspondências, filmes, mapas, gravações, etc.

Assim, a presente tese obedece à seguinte estrutura: no capítulo 2, abordam-se os conceitos básicos sobre democracia e participação, objetivando entendê-los e contextualizá-los. É tratado, também, o tema participação, em um contexto democrático, destacando-se o papel do capital social envolvido.

No capítulo 3, apresenta-se um levantamento teórico sobre o tema Orçamento Público no Brasil e Orçamento Participativo (OP), além de serem apresentadas e caracterizadas algumas experiências de OP nacionais.

No capítulo 4, realiza-se um estudo e uma análise do OP do município de Campos dos Goytacazes-RJ. Inicia-se o capítulo com uma caracterização do município, explicitando-se as suas condições orçamentárias atuais. Em seguida, apresenta-se o OP e suas respectivas etapas de implementação. Posteriormente, são tecidas considerações e ponderações sobre esse orçamento. Expõe-se a perspectiva da gestão municipal quanto ao modelo proposto e, por fim, realiza-se uma análise da metodologia utilizada.

No capítulo 5, são apresentadas as considerações finais sobre a pesquisa. Nele são expostas sugestões de melhoria no processo do OP visando a contribuir para a longevidade do uso da metodologia e aumento da transparência das ações ligadas à execução orçamentária, para a mobilização de setores sociais organizados, para o aumento da participação dos cidadãos e afirmação do diálogo entre o governo e o cidadão e para o fomento da educação como contributo para a cidadania.

No capítulo 6, têm-se as referências utilizadas no levantamento bibliográfico. De modo a reunir tais referências, recorreu-se a bases de dados nacionais e internacionais, buscando-se informações relevantes sobre os seguintes assuntos: orçamento público, economia, gestão pública, orçamento participativo, democracia, participação social, capital social e políticas públicas.

2 DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO

Neste capítulo, faz-se uma caracterização teórica sobre o tema democracia, objetivando entendê-lo e contextualizá-lo. É abordado, também, o tema participação em um contexto democrático, destacando-se o papel do capital social envolvido. No encerramento do capítulo, busca-se um entendimento acerca da democracia e a descentralização Pós-constituente.

2.1 A DEMOCRACIA POLÍTICA: UMA CARACTERIZAÇÃO TEÓRICA

A definição do termo democracia não é simples. Segundo Collier e Levitsky (1997, p. 448), a concepção do termo democracia varia em decorrência das influências do regime político ao qual se submete. Segundo os autores, os regimes políticos nacionais têm produzido um farto número de conceitos e rótulos dos fenômenos democráticos, como, por exemplo, "autoritarismo", "poliarquia", "autoritarismo burocrático", "corporativismo" e "democracia consociacional".

Para Rousseau (1987), a democracia é uma forma de governo possível apenas em um contexto ideal, ou seja, em um estado que impere a igualdade e a liberdade entre os cidadãos. Nesses termos, Rousseau afirma que, dificilmente, a forma pura da democracia é alcançada pelos governos.

Assim como Rousseau (1987), Dahl (1997) considera que, na vida real, dificilmente um sistema é plenamente democrático, ou seja, o comportamento e as decisões do governo não conseguirão considerar, completamente, as preferências de toda a população, até mesmo porque os cidadãos não têm a mesma oportunidade de exprimir plenamente suas preferências e de tê-las atendidas de forma coletiva e/ou individual.

Shumpeter (1984) assegura que a democracia pode ser considerada como um “arranjo institucional” criado para que as decisões políticas tomadas pelo governo alcancem o “bem comum”. O autor assegura ser complicada a

definição e o entendimento do chamado “bem comum”, pois este exige a compreensão do que é a “vontade comum”, ou seja, os envolvidos em uma determinada sociedade devem ter consciência dos interesses e bem-estar comuns, de modo que estes transcendam suas vontades individuais.

Shumpeter (1984, p.339) afirma que:

Em primeiro lugar, de acordo com o ponto-de-vista que adotamos a democracia não significa nem pode significar que o povo realmente governa em qualquer dos sentidos tradicionais das palavras povo e governo. A democracia significa apenas que o povo tem oportunidade de aceitar ou recusar aqueles que o governarão. Mas, uma vez que deve decidir isso de maneira inteiramente não democrática, devemos limitar nossa definição, acrescentando-lhe um outro critério para identificação do método democrático, isto é, a concorrência livre entre possíveis líderes pelo voto do eleitorado. Um dos aspectos dessa definição pode ser expressado se dizemos que a democracia é o governo dos políticos. (SHUMPETER, 1984. p. 339)

De acordo com O'Donnell (1998), a literatura contemporânea introduziu várias definições de democracia, sendo que a definição de democracia baseada em “um grau substancial de justiça ou igualdade social” tende a condenar qualquer democracia existente, favorecendo as práticas autoritárias.

Morlino (2015), por sua vez, afirma que a democracia deve garantir a liberdade e a igualdade, permitir níveis de controle de procedimentos, bem como alcançar os resultados no que concerne à satisfação plena dos cidadãos.

Para Diamond (2017), a liberdade existente na democracia refere-se aos direitos políticos, civis e sociais, como, por exemplo, o direito de votar e ser votado.

Seguindo esta mesma linha, O'Donnell (1998) destaca que uma das características importantes das democracias, ou poliarquias, é a possibilidade de os cidadãos possuírem o direito de votar em eleições, com um grau suficiente de autonomia pessoal.

Ainda nesse sentido, de acordo com Benhabib (2009 p. 48), a democracia pode ser entendida como um

Modelo para a organização do exercício público e coletivo do poder nas principais instituições de uma sociedade com base no princípio segundo o qual as decisões que atingem o bem-estar de uma coletividade podem ser vistas como o resultado de um procedimento de deliberação livre e racional entre indivíduos considerados iguais política e moralmente. (BANHABIB, 2009 p.48)

O processo democrático possui duas dimensões: a primeira dimensão refere-se ao regime representativo de governo, no qual o mecanismo de acesso às posições governamentais ocorre por eleições, nas quais todos os indivíduos possuem direitos de votar e serem votados. A segunda dimensão relaciona-se à garantia à liberdade e aos direitos fundamentais no exercício da cidadania. (O'DONELL, 1999)

Schmitter e Karl (1991, p.4) definem a democracia moderna como um “[...] sistema de governo no qual os governantes são responsabilizados por suas ações na esfera pública pelos cidadãos, que atuam indiretamente por meio da competição e colaboração de seus representantes eleitos”

De acordo com Dahl (1997), a democracia pode ser compreendida como um regime no qual se observa a progressiva ampliação da competição e da participação, capaz de contemplar a realização de eleições livres e competitivas.

Já segundo Schmitter e Karl (1991, p.5), as democracias, nos seus mais diversos tipos, dependem da presença de dois elementos: os governantes, ou seja, pessoas especializadas que estão “legitimadas” a comandar outras pessoas; e os cidadãos.

Observa-se que todos os regimes possuem governantes e governados, além de um domínio público. Ainda conforme os autores, a diferença entre os governantes democráticos e não democráticos são as normas que os condicionam, isto é, qual é a forma de se alcançar o poder e quais as suas práticas políticas na forma tratar a população. (SCHMITTER; KARL, 1991, p.5)

De acordo com Lima e Annunziato (2018, p. 55), as democracias podem ser classificadas sob diferentes parâmetros, dentre os quais os mais comuns são:

- a) o consenso – nem todos os cidadãos precisam concordar com os objetivos substantivos que regem as ações políticas ou com o papel do estado;
- b) a participação - os cidadãos não precisam necessariamente participar ativamente da vida pública, mas precisam ter o direito legal de fazê-lo se assim o desejarem;
- c) o acesso e a governabilidade - os governantes não precisam seguir as preferências de todos que vieram anteriormente, mas tem que ter o direito de governar segundo suas preferências e as preferências dos grupos que representam;
- d) a responsabilidade - nem sempre os governadores precisam seguir o curso de ação baseado nas normas preferenciais de seus

representados. Contudo, caso os governantes promovam esses desvios, tais como as ações baseadas em “razões de estado” ou “em prol de interesses nacionais”, é necessário que os representantes possam ser responsabilizados por seus atos em processos justos e regulares;

e) a regra da maioria - nem sempre a regra da maioria deve ser empregada para determinar o curso de ação política, pois, como foi dito anteriormente, há casos nos quais se devem preservar os direitos das minorias, mesmo que isso implique em não aceitação por parte da maioria;

f) a soberania do legislativo – os parlamentares do poder legislativo não podem ser os únicos com direito a fazer as leis. Os poderes – executivo e judiciário ou outro poder devem ter esse direito também, contanto que eles também possam ser responsabilizados por seus atos;

g) os partidos políticos – governantes não necessariamente precisam nomear, favorecer, promover ou ter suas atividades disciplinadas pelos partidos que seguem, embora, caso não o façam, poderão ter dificuldades em agir efetivamente na vida pública;

h) o pluralismo – o processo democrático não precisa necessariamente estar baseado na multiplicidade, no voluntariado ou na autonomia de grupos privados, mas é preciso ressaltar e estar atento para perceber que, quanto mais houver monopólio das representações, hierarquia nas associações e obrigatoriedade para os membros, mais próximos dos interesses de alguns poucos os representantes estarão e mais longe da democracia plena essa sociedade se inserirá;

i) o federalismo – a divisão territorial da autoridade não precisa ser organizada em múltiplos níveis e autonomias locais. Contudo, a dispersão de autoridade territorial é o parâmetro que mais se encontra presente nas democracias contemporâneas;

j) a liderança do executivo – o chefe do executivo não necessariamente precisa estar concentrado numa única pessoa e nem precisa necessariamente ser eleito diretamente pelos cidadãos como um todo;

e

k) as checagens e balanços – é necessário que diferentes instâncias governamentais façam sistematicamente o acompanhamento das ações governamentais. (LIMA; ANNUNCIATO, 2018 p.55)

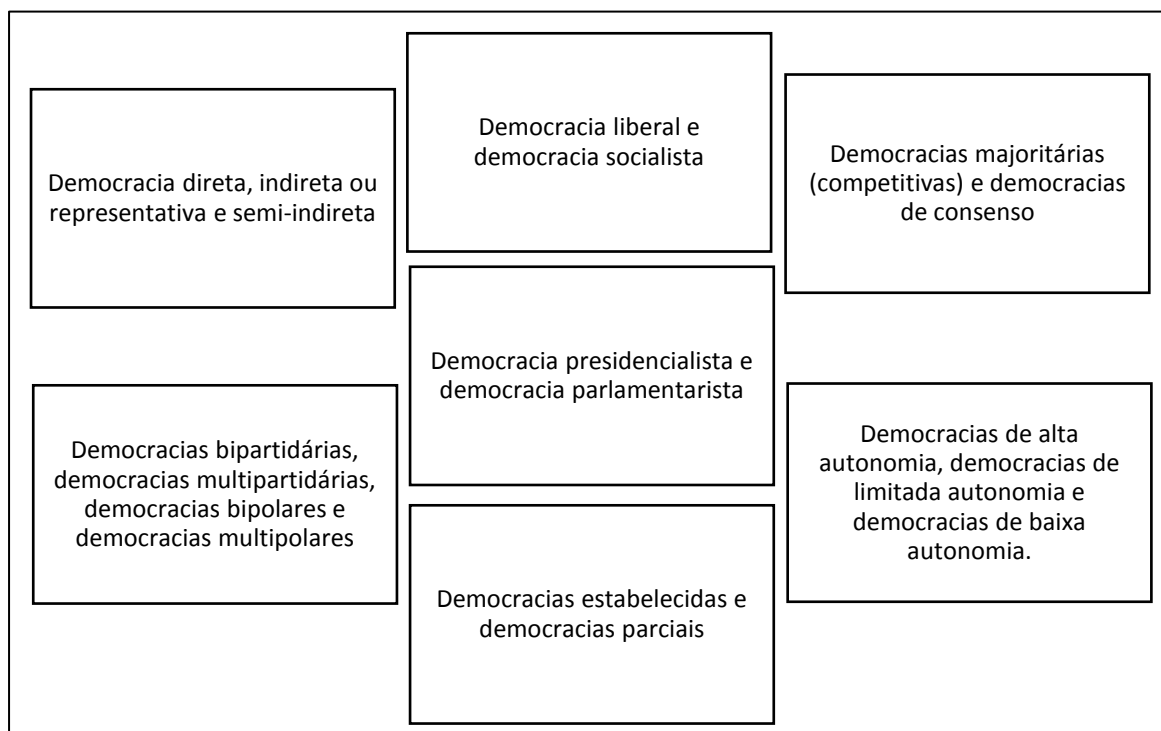
Com o uso dos parâmetros apresentados anteriormente por Lima e Annunciato (2018, p. 56), é possível analisar a democracia política de um país procurando tipificá-la. Contudo esta não é uma tarefa simples, pois a democracia pode estar presente em diferentes formas de governo, e, dependendo do número de parâmetros utilizados para classificação, pode ser enquadrada em diferentes tipologias.

Como exemplo dessa realidade, pode-se citar o Brasil, uma república democrática tipicamente classificada como representativa, ou seja, a população elege seus representantes, os quais tomam as decisões. Entretanto é possível identificar também a presença da democracia política participativa, na qual os cidadãos interferem em algumas questões políticas de maneira ativa, por meio de audiências públicas, plebiscitos, referendos e conselhos. É importante

destacar que a democracia participativa possibilita que os grupos sociais possam ser ouvidos e suas reivindicações colocadas em pauta.

Os principais tipos de democracia mais comumente tipificados na literatura segundo Lima e Annunziato (2018 p. 57) são apresentados na figura 2.1.

Figura 2.1 - Tipos de Democracias



Fonte: Adaptado de Lima e Annunziato (2018)

Com as observações dos autores citados, é possível constatar as dificuldades de se conseguir alcançar uma democracia plena, visto que a união das pretensões necessárias para tornar o sistema responsivo a todos os cidadãos é complicada e exige a existência de diversos canais de articulação entre o governo e a população no alcance do bem e da vontade comuns.

É consonante entre os autores, contudo, que o primeiro passo para a democracia é a ampliação da liberdade, que garanta os direitos políticos, civis e sociais. Observa-se que a participação nas eleições por si só não garante efetivamente a plenitude do regime político democrático, sendo necessário coexistirem ações e canais que possam assegurar de maneira complementar o exercício da cidadania pela população.

De acordo com Dahl (1997), além da liberdade, a democracia deve assegurar a existência de um sistema político responsivo, ou seja, que garanta a possibilidade de o cidadão apresentar suas demandas e ser atendido.

Analisando-se o que foi apresentado sobre democracia, pode-se perceber a existência de uma linha muito tênue entre a democracia e as disfunções democráticas, ficando evidente que a participação popular tem uma importância significativa na definição do “tipo de democracia” a ser adotado. A seção 2.2 trata, então, da participação e do capital social, assuntos intimamente ligados ao contexto democrático.

2.2 PARTICIPAÇÃO E CAPITAL SOCIAL

De acordo com Lira (2012, p. 19), a participação popular surge como uma solução para evitar o que Tocqueville (2001) denomina como o “despotismo democrático” ou a “Tiranía da maioria”, pois a correção do “rumo tomado” dependerá da vigilância e do controle político que a população desenvolve.

De acordo com Tocqueville (2001, p. 81), “o governo realmente emana dos governados”, sendo que a igualdade e democracia possuem uma relação muito próxima. Tocqueville enfatiza a importância da participação da população no processo decisório, de modo a garantir uma maior eficiência das políticas públicas.

Mill (2018) defende o poder local como forma de participação, ressaltando o papel educativo dessa participação e uma maior eficiência das políticas. Segundo o autor, pode-se mensurar a qualidade de uma democracia utilizando-se como critério a quantidade da participação política na sociedade, ou seja, quanto mais direto for o exercício, maior será a capacidade democrática das instituições e, assim, as decisões estarão mais próximas da vontade popular.

Para Putnam (1996), as ações coordenadas de uma sociedade têm a sua eficiência aumentada a partir do que o autor chama de Capital Social, que são as características da organização social, como confiança, normas e sistemas. Ainda para o autor, uma questão importante do capital social é o

princípio da “reciprocidade generalizada”, expresso pelas relações interpessoais entre indivíduos que se conhecem em diversos níveis e necessitam de uma sociedade que incentive as práticas cívicas.

Um ponto muito importante que merece destaque, no que concerne ao capital social, é o grau de desenvolvimento dos sistemas. Quanto mais desenvolvidos são os sistemas de interação e participação em uma comunidade, maior será a chance de que os cidadãos sejam capazes de participar e cooperar. (FREIRE, 2014, p. 276)

Nesse contexto, o grau de eficiência, eficácia e efetividade do OP, assunto principal desta tese, variará, em grande parte, em função do volume de capital social do município.

As localidades com capital social pequeno estão suscetíveis ao uso das políticas clientelistas, a não cooperação e a falta de confiança. Seguindo a premissa inversa, em um cenário com um bom capital social, pode existir uma maior eficiência nas relações e no desempenho institucional do governo.

A possibilidade de maior participação popular nas ações do governo permitiria, então, um melhor planejamento e controle das políticas públicas, pois os beneficiários estariam participando de todo o processo: definindo suas prioridades e realizando a implementação, o controle e a avaliação da efetividade dos programas (MELO, 1995).

A história brasileira apresenta alguns marcos que indicam transformações que culminaram na conquista da democracia e uma consequente possibilidade de participação popular. Assim, na seção 2.3, trata-se da descentralização pós-constituente de 88.

2.3 PÓS-CONSTITUINTE: DEMOCRACIA E DESCENTRALIZAÇÃO

Segundo a ENAP (2016, p.16), a história da democracia brasileira pode ser dividida em quatro períodos: o período da Independência à Revolução de 1930; o período de 1930 ao Golpe Militar de 1964; o período de 1964 à

Redemocratização em 1985; e Pós 1985, mais precisamente, após a Constituição de 1988.

É possível observar que, em cada um dos períodos citados anteriormente, ocorreram fatos que estabeleceram, no Brasil, modificações nos direitos civis, políticos e sociais, que elevaram a democracia e potencializaram a cidadania, ou seja, possibilitaram uma maior participação popular.

Clemente (2007, p.43) define cidadania como:

(...) conjunto de direitos e valores aplicáveis a todos os seres humanos, aquilo que tornava a todos iguais, acima de todas as outras diferenças, e as leis seriam feitas para garantir a ordem pública a partir do pressuposto que todos seriam iguais diante dela (CLEMENTE, 2007, p.43)

De acordo com Oliveira e Lira (2014, p. 2), no processo de construção da democracia foram fundamentais as transformações históricas as vitórias alcançadas. Tais transformações foram consolidadas pela Constituição de 1988, a qual estabeleceu a descentralização, definida por Kerbauy (2001, p. 51) como a “transferência de poder decisório a municípios ou órgãos locais”.

Segundo Silva (2003, p. 297), a partir da Constituição de 1988, a participação popular “ganha um novo fôlego”, pois ela permite a construção de novos modelos de “organização da estrutura político-social das administrações”, abrindo espaço para a chamadas “tendências municipalizadoras”.

A Constituição de 1988 é o marco histórico para se entender a dinâmica da gestão municipal. A descentralização ocorrida no modelo público pós-constituição transferiu parcela do poder decisório para instâncias menores, especialmente os municípios, que enfrentam o desafio de gerir seus próprios orçamentos e com autonomia para a criação de políticas públicas com alcance social sintonizadas aos anseios sociais (LIRA, 2012).

De acordo com Neves (2000), nos termos dos artigos 29 a 31 da Constituição de 1988, a autonomia se desdobra em pelo menos quatro dimensões: autonomia política, autonomia administrativa, autonomia financeira e autonomia legislativa

Com a confirmação da transferência do poder decisório, permitiu-se a edificação de novos modelos de gestão pública, no que concerne,

principalmente, à possibilidade de permitir uma maior participação da população, o que pode levar ao atendimento das demandas sociais e ao acompanhamento de ações e políticas públicas por parte da sociedade, criando um ambiente propício ao exercício democrático.

Nesse contexto, Tarcísio da Silva (2003, p. 297) afirma que a descentralização e a participação popular pode ser uma alternativa para encarar os problemas da gestão local relacionados às políticas públicas. Vale destacar que, em modelos de gestão pública descentralizada, surgem ambientes nos quais é possível discutir e decidir de forma coletiva, como, por exemplo, as ações ligadas ao Orçamento Participativo.

Segundo Dagnino (2004, p. 95), a partir da constituição de 88, surgiu a possibilidade de uma ação em conjunto entre a Sociedade Civil e o Estado, de modo a proporcionar o aprofundamento democrático. Observou-se, com a constituição, a possibilidade de criação de espaços públicos, nos quais o poder do Estado pudesse ser compartilhado com a sociedade, como é o caso dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, instituídos por lei, e dos Orçamentos Participativos.

Na presença de um cenário de descentralização política, administrativa, legislativa e financeira/orçamentária, surgem espaços de representação e participação da sociedade civil local, nos quais as políticas podem ser construídas e fiscalizadas, permitindo aos munícipes tornarem-se agentes de controle do poder local.

Nesse sentido, Kerbauy (2001, p.55) afirma que a transferência do poder decisório aos municípios implica “responsabilidade e participação na estrutura do poder local” e no “processo de modernização gerencial da administração pública”, o que provoca modificações nas estruturas tradicionais do poder local.

De acordo com Oliveira e Lira (2014, p. 2), foi na década de 90 que os espaços participativos, como Conselhos Municipais, Audiências Públicas e Orçamento Participativo, foram construídos e amparados pela Constituição de 1988.

Para sustentar esses novos padrões de relacionamento, surgiram alguns canais democráticos de participação dentre os quais se destaca o Orçamento

Participativo, mecanismo que possibilita, não só aos movimentos sociais, mas à população como um todo, interferência direta na alocação dos recursos municipais.

Até o surgimento dessas inovações, as práticas políticas, historicamente, no Brasil, pautavam-se, quase que exclusivamente, por esquemas populistas, clientelistas e nos mecanismos de cooptação política (AZEVEDO; ANASTASIA, 2002).

Para Azevedo e Anastasia (2002), o maior valor do OP consiste em combinar os atributos democráticos e progressistas com a capacidade de concorrer com as práticas clientelistas. “Em municípios onde o OP tem sido adotado regularmente, até mesmo políticos de tradição clientelista vêm percebendo que contrapor-se a ele resulta em expressivo ônus político”.

3 ORÇAMENTO PÚBLICO E ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Neste capítulo realiza-se um levantamento teórico sobre o tema Orçamento Público no Brasil e Orçamento Participativo (OP), objetivando-se entender o tema, sua contextualização, definições e importância para as ações democráticas, no que concerne à gestão pública. Também são apresentadas e caracterizadas algumas experiências de OP realizadas no Brasil.

3.1 ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL

Orçamento Público pode ser definido como um documento financeiro do programa de trabalho de um governo, no qual são estimados os recursos arrecadados e as despesas fixadas para a execução do programa de trabalho definido.

Para Sanches (2004), orçamento é:

(..) termo que expressa, em sentido amplo, a ideia de computar, de avaliar, de calcular, em relação à previsão (realização de estimativas) do comportamento provável das receitas e dos gastos, de qualquer atividade econômica de um ente público ou privado, num certo período de tempo. (SANCHE, 2004, p. 234)

Segundo o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (BRASIL, 2019),

O Orçamento Público é o instrumento de planejamento que estima as receitas que o Governo espera arrecadar ao longo do próximo ano e, com base nelas, autoriza um limite de gastos a ser realizado com tais recursos. Ao englobar receitas e despesas, o orçamento apresenta-se como peça fundamental para o equilíbrio das contas públicas e indica para a sociedade as prioridades definidas pelo Governo, como, por exemplo, o gasto com educação e saúde. O Orçamento Federal é um único documento, constituído por três partes: Orçamento Fiscal, Orçamento da Seguridade Social e Orçamento de Investimento das Empresas Controladas pela União (BRASIL, 2019 p.8).

A Constituição Federal de 1988 trouxe uma concepção nova de orçamento público, procurando atender às demandas da sociedade, por meio de uma tentativa de gestão eficiente dos recursos públicos. Nessa nova concepção,

o orçamento deixa de ser apenas uma peça contábil e se torna um instrumento de planejamento, no qual estão inseridos todos os projetos e programas de governo, bem como as políticas públicas a serem desenvolvidas.

As determinações legais básicas para a elaboração do orçamento público são: A Constituição Federal (Cap. II, as Finanças Públicas, arts. 165 a 169); a Lei 4.320/1964, que estabelece as normas específicas sobre elaboração e organização orçamentária; e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101 de 2000).

Sobre o Orçamento Público, a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, dispõe que

Art.2º. A Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios da unidade, universalidade e anualidade. (BRASIL,1964)

Instituiu-se, assim, um novo modelo de ciclo orçamentário, estabelecendo-se o conjunto de três legislações específicas para o Poder Executivo: o Plano Plurianual (PPA); a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), conforme estabelecido no artigo nº 165:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
I - o plano plurianual;
II - as diretrizes orçamentárias;
III - os orçamentos anuais. (BRASIL,1988)

O planejamento das ações de governo deve se traduzir no Plano Plurianual (PPA), ou seja, o PPA deve promover a convergência das ações públicas e dos meios orçamentários para viabilização dos gastos públicos, e, em sua elaboração, deverão ser incorporados os planos e programas de governo. As demais Leis de iniciativa do Poder Executivo, lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e lei dos orçamentos anuais (LOA), deverão ser efetivadas em consonância com o PPA.

O PPA é a lei que estabelece o planejamento, contendo as prioridades e os direcionamentos do governo. É elaborado no primeiro ano de mandato do governante eleito, entrando em vigor a partir do segundo ano de mandato, com duração de 4 anos. Conforme dispõe o artigo 165 da Constituição, o Plano Plurianual (PPA)

(...) estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas para administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. (BRASIL, 1988)

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), é o instrumento que elenca as prioridades dentro dos programas governamentais expressos no PPA e será estruturada em harmonia com o PPA, orientando a elaboração da LOA. Conforme § 2º do art. 165 da Constituição,

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

De acordo com Lei Complementar nº 101/2000 art.4º (Lei de Responsabilidade Fiscal), a LDO é o principal instrumento de regularização das contas públicas, de equilíbrio e de rigor fiscal. Ela deverá dispor sobre o equilíbrio entre as receitas e despesas, controle de custos e avaliação dos resultados dos programas, critério e forma de limitação de empenho, além de disciplinar as transferências de recursos a entidades públicas e privadas.

A LDO deverá ser encaminhada pelo chefe do Poder Executivo, até oito meses e meio antes do encerramento do primeiro exercício financeiro, ao Poder Legislativo, devendo ser devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa.

Segundo a Constituição de 1988, a LOA deverá abranger o orçamento da seguridade social, o orçamento fiscal e o orçamento de investimento, sendo que estes dois últimos orçamentos citados deverão ser compatíveis com o PPA.

A LOA deve estimar as receitas e fixar as despesas, necessitando ser enviada para aprovação e sanção até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa. A LOA terá sua vigência pelo prazo de um ano, que, por força do art. 34 da Lei 4.320/64, coincide com o ano civil.

3.1.1 Conceitos, Técnicas e Práticas Orçamentárias

Segundo Nascimento (2010, p. 94), o orçamento no Brasil surge após a revolução pernambucana no ano de 1817, sendo instituído na Constituição de 1824, quando então a peça orçamentária foi estabelecida. Ainda segundo o autor, o Orçamento Público no Brasil passou por três etapas: Orçamento tradicional, Orçamento de desempenho e Orçamento-programa, descritos a seguir e no quadro 3.1.

(i) Orçamento Tradicional – Orçamento de instrumento de controle jurídico-político do Parlamento sobre o Executivo, surgiu baseado na ideia de controle e regulação da discricionariedade dos governantes na destinação dos recursos públicos.

(ii) Orçamento de Desempenho – Orçamento baseado nas ações do governo, ou seja, a preocupação passou a conhecer o destino dos gastos do governo. Sua preocupação básica é apresentar os propósitos e objetivos para os quais os créditos são necessários e os custos do programa para o alcance dos objetivos.

(iii) Orçamento-programa – Orçamento fundamentado no planejamento, ou seja, orçamento no qual a previsão dos recursos financeiros e seus destinos decorrem da elaboração de um plano completo, no qual são enfatizadas as finalidades, os objetivos e as metas. No Orçamento-programa, as metas são divididas em programas, subprogramas, projetos e atividades, identificando-se os custos de todos para se atingirem as metas traçadas.

O Orçamento público obedece a um conjunto de normas denominadas princípios orçamentários. Sobre os princípios orçamentário, Matias-Pereira (2006) informa que o orçamento público deve pautar e controlar a atividade financeira do estado. E, para que este controle ocorra, devem ser respeitadas algumas premissas básicas, as quais são denominadas princípios orçamentários.

De acordo com Nascimento (2010), o objetivo dos princípios orçamentários é garantir a transparência e permitir o controle e avaliação. O

autor destaca que os princípios orçamentários podem ser separados em dois tipos: fundamentais e operacionais, conforme quadro 3.2.

Quadro 3.1 - Técnicas e práticas orçamentárias

Denominação	Características	Observações
Orçamento Tradicional	- Processo orçamentário em que é explicitado apenas o objeto de gasto.	Apresenta valores para as despesas com pessoal, material, serviços etc., sem relacionar os gastos a nenhuma finalidade (programa ou ação). Também é conhecido como orçamento clássico.
Orçamento de Desempenho	- Processo orçamentário que apresenta duas dimensões: (i) objeto de gasto; (ii) programa de trabalho, contendo as ações desenvolvidas. - Enfatiza o desempenho organizacional.	Também conhecido como orçamento funcional.
Orçamento-Programa	- Orçamento que expressa, financeira e fisicamente, os programas de trabalho de governo, possibilitando: • a integração do planejamento com o orçamento; • a quantificação de objetivos e a fixação de metas; • as relações insumo-produto; • as alternativas programáticas; • o acompanhamento físico/financeiro; • a avaliação de resultados; • a gerência por objetivos.	Originalmente, integrava o Sistema de Planejamento, Programação e Orçamentação introduzido nos Estados Unidos, no final da década de 1950, sob a denominação PPBS (<i>Planning Programming Budgeting System</i>)

Fonte: Enap (2014)

Quadro 3.2 – Tipos de Princípios Orçamentários

Fundamentais	- Princípio da Legalidade - Princípio da reserva legal - Princípio da Periodicidade - Princípio da exclusividade - Princípio da unidade - Princípio da universalidade
Operacionais	- Princípio do equilíbrio orçamentário - Princípio da publicidade - Princípio da especificação - Princípio da não-vinculação de receita - Princípio do orçamento bruto

Fonte: Adaptado de Nascimento (2010)

Os princípios orçamentários apresentados são as premissas básicas a serem preenchidas na elaboração da peça orçamentária, sendo de grande importância para o controle da atividade financeira do governo.

O Orçamento Público é um ato do poder legislativo, sendo um instrumento político, jurídico, econômico, técnico e de controle. Cabe ao

legislativo, por meio de suas ações e com o apoio de órgãos específicos, realizar o acompanhamento e o controle dos gastos públicos.

Outra característica muito importante sobre o orçamento no Brasil é o fato de ser autorizativo, ou seja, o orçamento não é obrigatório. Com isso, o governo poder executar toda, parte ou nada da programação orçamentária. Contudo é relevante destacar que o gestor público apenas poderá executar aquilo que está previsto e autorizado na peça orçamentária.

Mendonça (2008) afirma que o Orçamento Brasileiro significa “o poder de não gastar”, tendo em vista que o executivo não pode modificar livremente o orçamento. Ainda segundo Mendonça (2008, p.282),

(...)um orçamento autorizativo não permite que a Administração empregue recursos por decisão autônoma. Autoriza apenas que as previsões de gastos deixem de ser realizadas. Não é verdade, porém, que as verbas fiquem automaticamente liberadas para outras finalidades. Ao contrário, nenhuma outra atividade estadual poderá ser desenvolvida regularmente sem que haja decisão orçamentária formal. (MENDONÇA, 2008. P.282)

Segundo Pederiva (2008, p.1) o orçamento público brasileiro é meramente autorizativo:

(...) Isso significa que ele fixa um teto de gastos que pode ou não ser observado, conforme o exclusivo critério dos gestores públicos. Há notícias de que, até mesmo tal limite de teto, é, eventualmente, desobedecido, sem consequências mais sérias para os infratores. (PEDERIVA 2008, p. 1)

Apesar de o Orçamento Brasileiro ser, em sua essência, autorizativo, como mencionado anteriormente, é possível constatar a existência de receitas que são obrigatoriamente vinculadas a determinados gastos, assim como também despesas que possuem caráter obrigatório. Devido ao número significativo de despesas obrigatórias quando comparado às despesas discricionárias¹, pode-se concluir que o Orçamento Brasileiro não é totalmente autorizativo.

Sobre esse assunto, Pederiva (2008, p.3) apresenta a seguinte afirmação:

¹ Despesas “discricionárias” são despesas que dependem da decisão do executivo para serem realizadas ou não. Dentre estas despesas, estão as emendas de parlamentares.

Em outras palavras, a incerteza orçamentária associada ao caráter pretensamente autorizativo do orçamento público não se harmoniza com os objetivos fundamentais da nossa República Federativa, expressos no artigo 3º da nossa Constituição Federal. Tampouco satisfaz a demanda privada por segurança jurídica e regras institucionais condizentes com os interesses de investimento. Em suma, a falácia do orçamento autorizativo não atende aos interesses nacionais. É um mecanismo anacrônico e contraproducente de coordenação da formulação e da execução das políticas públicas. (PEDERIVA, 2008, p.3)

As despesas públicas podem ser definidas como os gastos dos recursos públicos no orçamento para atendimento das necessidades da população e o cumprimento das obrigações institucionais. De acordo com Rezende (2003), as despesas públicas podem ser classificadas sob três óticas: da finalidade, da natureza e do agente encarregado de sua execução, conforme quadro 3.3.

Quadro 3.3 – Classificação das Despesas

Classificação	Descrição
Finalidade do gasto	Classificação baseada no Orçamento-Programa, no qual os gastos são classificados em funções, programas e subprogramas.
Natureza do dispêndio	As despesas podem ser correntes e de capital, ou seja, assumindo a forma de custeio, investimentos, transferências e inversões financeiras.
Agente encarregado de sua execução	Refere-se ao responsável pela despesa, que poderá ser a administração pública direta ou indireta (empresas públicas ou instituições autônomas)

Fonte: Adaptado de Nascimento (2010)

As despesas, de acordo com Nascimento (2010), podem ser consideradas como:

(...) conjunto de ingressos financeiros com fontes e fatores geradores próprios e permanentes, oriundos de ação e de atributos inerentes à instituição, e que, integrando o patrimônio e na qualidade de elemento novo, produz-lhe acréscimos, sem, contudo, gerar obrigações, reservas ou reivindicações de terceiros, destinando-se a atender à manutenção e conservação dos serviços públicos. (NASCIMENTO, 2010. p.116)

Segundo a Lei nº 4.320 de 1964, as receitas públicas são classificadas por categoria econômica em:

(i) Receita Corrente – provenientes de arrecadação de tributos, contribuições, patrimonial, etc., ou seja, transferência de recursos do setor privado para o setor público.

(ii) Receita de Capital – provenientes de recursos financeiros originados de constituição de dívidas, de bens e direitos, etc.

Quadro 3.4 – Classificação das Receitas

Classificação	Descrição
Receitas Correntes	Tributária Contribuições Patrimoniais Agropecuárias Industriais Serviços Transferências Correntes
Receitas de Capital	Operação de Créditos Alienação de bens e direitos Amortização de empréstimos/financiamentos Transferências de capital Outras receitas de capital

Fonte: Adaptado de Nascimento (2010)

Outra classificação utilizada divide a receita em: Receita própria - angariada pela própria unidade da Federação; e Receita transferida - parcela recebida de outro ente da Federação.

De acordo com o art. 156 da Constituição Federal, compete aos municípios instituir impostos sobre:

I - propriedade predial e territorial urbana;

II - transmissão inter vivos, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição;

III - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988)

O Estado é obrigado, por lei, a repassar aos seus municípios parte da arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS e parte da arrecadação do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA para o município onde o veículo está licenciado.

No que concerne à União, o município recebe parte da receita do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR arrecadada no município e parte da arrecadação do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza e do Imposto sobre Produtos Industrializados, que vão para o Fundo de Participação dos Municípios - FPM.

A partir do exposto até aqui, é possível entender o Orçamento Público Brasileiro, sua formação, sua composição e o quanto é difícil a sua elaboração. A seguir será introduzido o conceito e expostas informações sobre o Orçamento Participativo do Brasil.

3.2 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: ASPECTOS INTRODUTÓRIOS

De acordo com alguns autores, como Dahl (1997), além da liberdade de eleições diretas, a democracia deve garantir a existência de canais que possibilitem ao cidadão demandar suas necessidades.

A partir dessa afirmação, observa-se que, além da eleição direta, é necessário fomentar ações e canais que possam assegurar verdadeiramente o exercício da cidadania, garantindo efetivamente a plenitude do regime democrático.

O OP é como uma maneira de completar as limitações da democracia representativa, por meio de introdução de meios deliberativos na participação dos cidadãos. (AVRITZER; NAVARRO, 2003)

Representa, também, uma oportunidade oferecida aos cidadãos de se envolverem e participarem na gestão pública, exercitando sua cidadania. Nele, a população se envolve no processo decisório da elaboração orçamentária, seja por meio de lideranças da sociedade civil, audiências públicas ou por outras formas de consulta direta à sociedade.

Foi a constituição de 1988 que legitimou o poder civil e transformou-se a relação de poder no país, transferindo uma certa autonomia no uso dos recursos e um aumento nas responsabilidades dos estados e, principalmente, dos municípios.

A partir do processo de redemocratização ocorrido entre os anos 80 e 90, é possível notar que as experiências de participação popular nos municípios brasileiros tornaram-se mais intensas.

O modelo de gestão pública descentralizado introduzido pela constituição de 1988, estimulou o desenvolvimento de ambientes onde é

possível discutir e decidir de maneira coletiva. Para Silva (2003, p. 297), a descentralização e a participação popular são alternativas interessantes para encarar os problemas da gestão local relativos às políticas públicas.

Segundo Marquetti (2003, p. 137), num cenário de descentralização política, administrativa, legislativa e, principalmente, financeira/orçamentária, o OP surgiu como uma ferramenta para auxiliar a “nova administração pública” na gestão dos recursos financeiros municipais.

O OP, de acordo com Wampler (2008, p.02), pode ser considerado como um processo decisório que se desdobra pelo ano fiscal, em assembleias organizadas, nas quais os cidadãos se envolvem, juntamente com os representantes da administração pública, em negociações sobre as prioridades para a alocação de recursos.

Para Avritzer (2003, p.15), o OP

se caracteriza por uma tentativa de reversão das prioridades de distribuição de recursos públicos em nível local por meio de uma formula técnica de determinação de prioridades orçamentárias que privilegia os setores mais carentes da população. (AVRITZER, 2003, p.15)

Segundo sua concepção, o OP busca a abertura de espaços públicos para discussão e deliberações das ações governamentais. Ele existe para que a população possa participar das decisões relativas aos investimentos, da fiscalização e do controle da execução do orçamento. É possível, ainda, com o OP, o estabelecimento de uma estrutura de controle e de responsabilização (*accountability e responsiveness*).

Avritzer (2003, p.14) afirma ainda que o OP é uma maneira de “rebalancear” a articulação entre as democracias representativas e participativas, ou seja, no processo representativo local há uma transferência da soberania, no qual as decisões ocorrem a partir de um conjunto de assembleias regionais.

Observa-se que, com a introdução do OP na gestão municipal, existe a possibilidade de promover uma eficaz distribuição dos recursos públicos, pois as sugestões de alocações dos recursos orçamentários saíram das demandas priorizadas pelos membros das comunidades.

Ainda nessa perspectiva, Wampler (2008, p. 66), sublinha que, com a introdução do OP nas práticas das políticas públicas, é possível promover a denominada “justiça social”, por meio da cidadania, assegurando-se uma melhor distribuição dos recursos para áreas carentes, a partir da participação dos munícipes.

Com base nos apontamentos realizados, percebe-se que o OP aparece como uma ferramenta necessária para desenvolver a descentralização de autoridades e de recursos, com processos abertos e transparentes, realmente atendendo aos anseios da população envolvida nas políticas públicas.

Wampler (2008 p. 68) ressalta que é de suma importância efetiva participação e acompanhamento dos membros das comunidades na distribuição de recursos orçamentários municipais, não somente os recursos colocados à disposição para o OP.

A reintrodução de elementos de participação local se faz necessária para que o OP alcance os resultados pretendidos. Vale destacar que uma combinação dos métodos da tradição de democracia participativa, como, por exemplo, as assembleias regionais e os conselhos a nível municipal, são imprescindíveis. (AVRITZER, 2003, p.14)

Para Azevedo (2012, p.07), “[...] a participação assegurada por experiências como o orçamento participativo é limitada por um arcabouço institucional inserido no sistema representativo”.

Nesse sentido, os cidadãos que participam dessas instâncias decisórias exercem a função de representantes (interesses existentes na participação) de uma forma comparável à representação político-partidária, mas exercem esse papel em caráter provisório e como um mecanismo para viabilizar um processo decisório voltado para a ampliação da participação política e democratização da gestão pública. (AZEVEDO, 2012, p.07)

Sartori (1994) realiza uma discussão sobre representação e participação. O autor analisa o processo de OP a partir das observações sobre os modelos de regra decisória: unanimidade, regra da maioria e regra dos comitês. Nesse caso, a única alternativa à democracia direta e,

consequentemente, ao orçamento participativo, seria a regra da maioria — o que nos leva a uma opressão sistemática das minorias.

Na seção 3.3, são apresentadas informação sobre o OP no Brasil, bem como são citados quatro casos de cidades brasileiras, nos quais procurou-se identificar as etapas cumpridas por cada um deles.

3.3 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO BRASIL

De acordo como Avritzer (2003, p.15), o OP

se caracteriza por uma tentativa de reversão das prioridades de distribuição de recursos públicos a nível local através de uma fórmula técnica (que varia de cidade para cidade) de determinação de prioridades orçamentárias que privilegia os setores mais carentes da população. (AVRITZER, 2003 P.15)

O OP foi estabelecido, sob a liderança do Partido dos Trabalhadores (PT), na Cidade de Porto Alegre no ano de 1989. Ressalta-se que o processo desse orçamento tornou-se referência de inovação da gestão pública, principalmente, no que concerne aos conceitos democráticos.

O sucesso da implementação do OP na Cidade de Porto Alegre influenciou muitas outras administrações municipais a introduzirem os seus preceitos em suas agendas políticas, disseminando a proposta para além do território brasileiro. (LÜCHMANN, 2014).

De acordo com Gugliano et al. (2015), no período de 1989-2014, dentre os municípios com mais de 100 mil habitantes em 2012, um total 282 municípios, apenas 50% possuem ou já possuíram ações ligadas ao OP. E, das cidades que realizaram o OP, apenas 50 delas executaram essa experiência por dois mandatos.

Ressalta-se que a continuidade do OP está diretamente relacionada com a reeleição nas cidades, ou seja, 53% das cidades que reelegeram seus governantes mantiveram a metodologia. O percentual é reduzido para 30% em municípios em que não houve reeleição. (GUGLIANO et al., 2015). A tabela 3.1 apresenta os dados dos OP's nas cidades com mais de 100 mil habitantes.

Tabela 3.1 – Fundação, continuidade e desistência de implementação de OP – Cidades com mais de 100 mil habitantes

	Período					
	1989 a 1992	1993 a 1996	1997 a 2000	2001 a 2004	2005 a 2008	2009 a 2012
Primeira vez com OP	7	7	30	37	33	26
Retornaram com OP	-	-	1	2	4	6
Deram Continuidade	-	4	7	32	44	50
Desistiram do OP	-	3	4	6	27	31
Total de Cidades com OP	7	11	38	71	81	82

Fonte: Adaptado de Gugliano et al. (2015)

Procurando identificar características e entender as fases mais comuns ao OP implementado nos municípios brasileiros, optou-se, neste trabalho, por levantar informações relevantes aos OP's de 4 cidades brasileiras, localizadas em regiões diferentes. Na próxima seção, são abordadas, individualmente, cada uma delas.

3.3.1 Casos de Orçamento Participativos no Brasil

Para o desenvolvimento deste trabalho, decidiu-se por limitar o campo de pesquisa, escolhendo-se 4 (quatro) cidades do país, em regiões diferentes, todas elas com população superior a 1 (um) milhão de habitantes, cujos Orçamentos Participativos já foram implementados. As cidades que se enquadram nessas características são: Manaus (Região Norte), Distrito Federal (Região Centro-oeste), Belo Horizonte (Região Sudeste) e Porto Alegre (Região Sul).

3.3.1.1 Manaus

Em Manaus, o OP teve início em 2002, com o estabelecimento do Plano Diretor, pela Lei Municipal nº. 671 de 04 de novembro de 2002, no qual o OP foi denominado Orçamento Democrático.

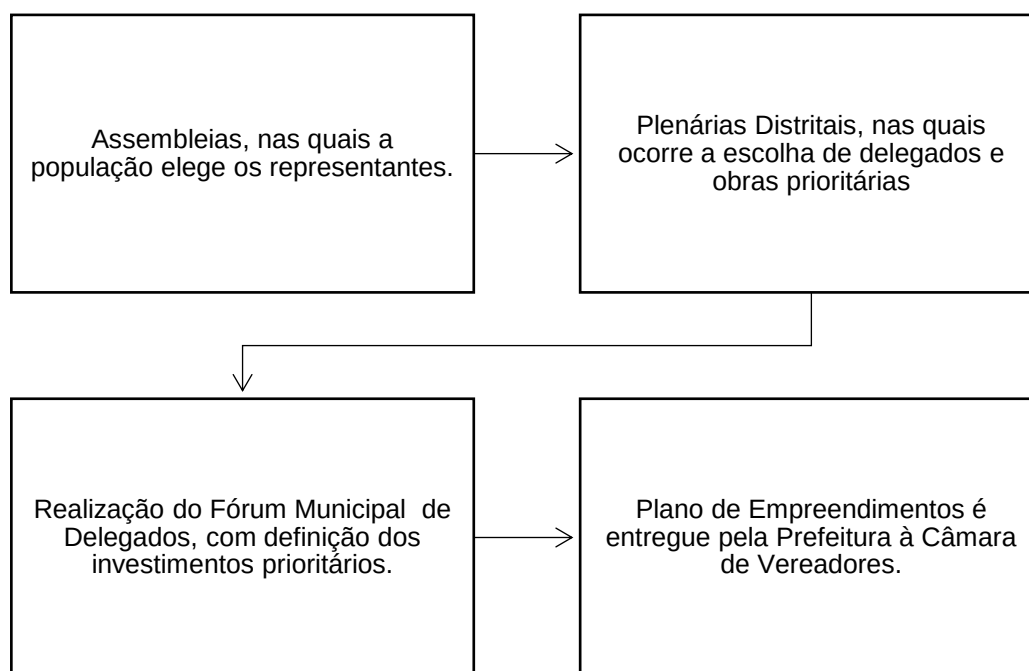
O Orçamento Democrático em Manaus, de acordo com Hagino (2012), pautou-se no exercício da gestão democrática, participativa e compartilhada, no

envolvimento e participação da população, na elaboração e controle do orçamento exercido pela sociedade.

Segundo Hagino (2012, p.91), a metodologia do Orçamento Democrático envolveu quatro etapas:

A metodologia da participação utilizada consiste em quatro etapas. Em primeiro lugar são realizadas assembleias, onde a população elege seus representantes. Em seguida, ocorrem plenárias distritais para a escolha de delegados e obras prioritárias. Na terceira fase é realizado o Fórum Municipal de Delegados, onde se define que os investimentos serão aplicados prioritariamente no município e, por fim, o Plano de Empreendimentos, resultado do Fórum, é entregue pela prefeitura à câmara de vereadores. Em 2008, por exemplo, segundo a prefeitura de Manaus, foram destinados 30% dos recursos a serem utilizados em investimentos na cidade ao OD, o equivalente a 32 milhões de reais. (HAGINO, 2012, p.91)

Figura 3.1 – Etapas do Orçamento Democrático em Manaus



Fonte: Adaptado de Hagino (2012)

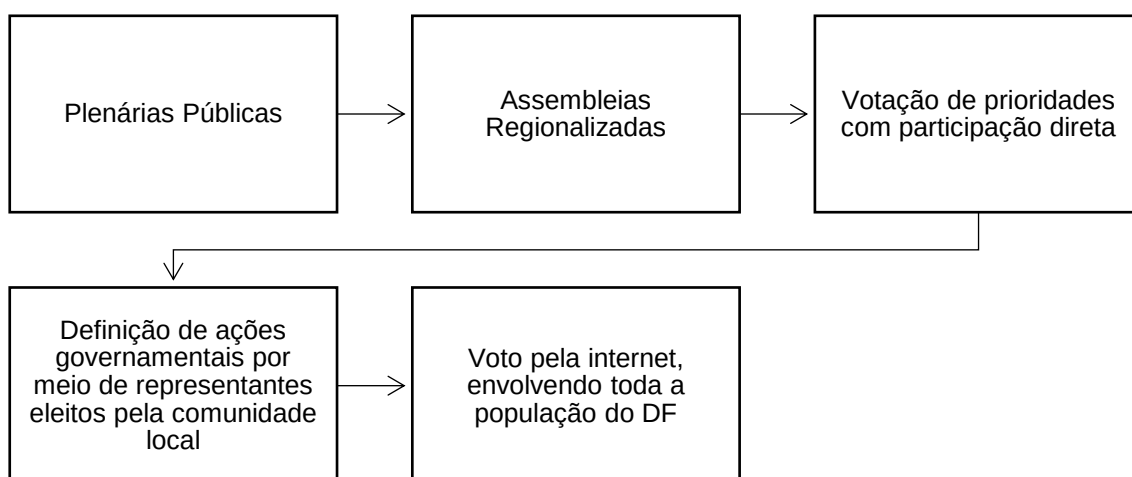
O Orçamento Democrático de Manaus ficou marcado por não ter a participação de alguns setores da sociedade e pela falta de transparências na divulgação das informações. Hagino (2012) ressaltou, também, a carência da participação popular em momentos deliberativos, ou seja, momentos cruciais do processo democrático.

3.3.1.2 Distrito Federal

O Orçamento Participativo do Distrito Federal (OPDF) iniciou-se na gestão de 1995-1998. Ficou marcado como a tentativa de se ampliar a democracia, utilizando-se canais de participação popular da gestão municipal (GREGÓRIO, 2014).

Gregório (2014) destaca que metodologia usada procurou definir as políticas públicas, por meio de diálogo e da construção de um consenso entre a população e o governo.

Figura 3.2 - Etapas do OP do Distrito Federal



Fonte: Adaptada de Gregório (2014)

Sobre o OPDF, o Decreto nº 33.712/2012, em seu art. 5º estabelece que

O Orçamento Participativo do Distrito Federal é organizado pelas seguintes instâncias: I- Coordenação do OPDF; II- Grupo Técnico de Implementação do OPDF- GTIOP; III- Conselho do OPDF – COP; IV- Fóruns de Delegados das Administrações Regionais; V- Reuniões Plenárias de Base. (DISTRITO FEDERAL, 2012)

Segundo Gregório (2014), algumas características do OPDF merecem destaque, como: problemas de desarticulação e falta de comunicação entre os participantes e secretarias de governo; falta do dimensionamento financeiro para alocação dos recursos; dificuldade do governo em descentralizar ações; e frustração dos participantes.

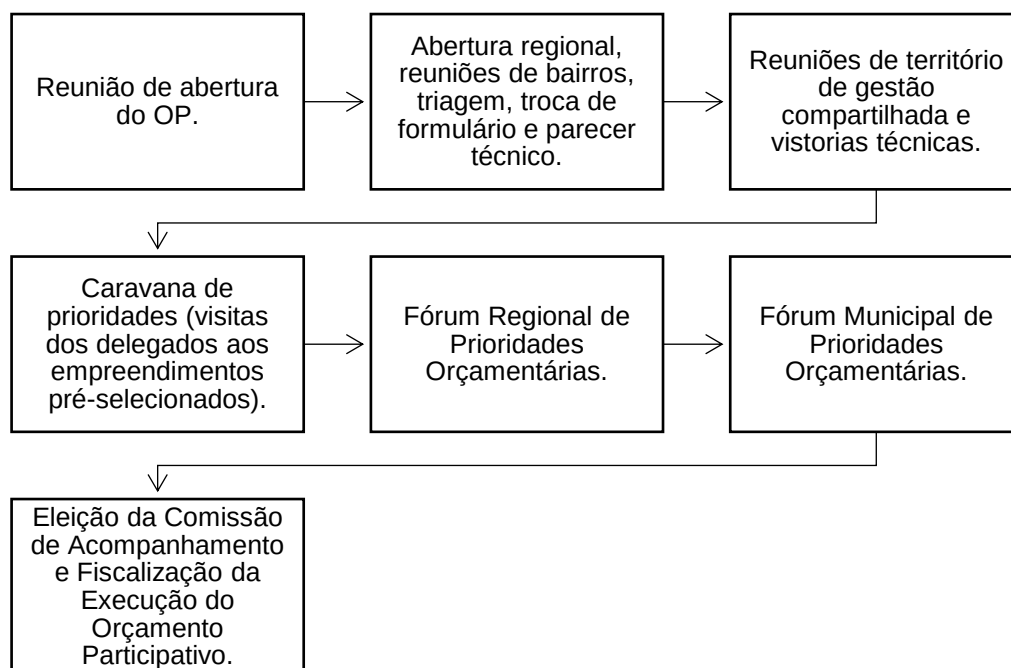
3.3.1.3 Belo Horizonte

De acordo com Jesus (2004), o OP de Belo Horizonte foi implantado em 1993, tendo como objetivos principais reduzir os problemas sociais da cidade, racionalizar os gastos públicos, e promover transparência administrativa e inversão de prioridades.

A intenção da nova prefeitura era, através do OP, promover uma melhor distribuição do orçamento municipal, tentando quebrar com o clientelismo tão comum nas administrações anteriores, em que vereadores e representantes do poder público eram ligados a determinadas obras e conquistas sociais. O OP poderia, assim, oferecer um canal direto entre a população e a Prefeitura, sendo as obras determinadas através de critérios democráticos mais transparentes. (JESUS, 2004, p.32)

De acordo com Araújo (2012), o OP de Belo Horizonte atendeu aos princípios básicos do OP, ou seja, procurou garantir a participação aberta dos cidadãos; ter articulação entre a democracia e o controle social; e definir as prioridades de investimento, levantadas nos fóruns. A figura 3.3 apresenta as etapas do OP de Belo Horizonte.

Figura 3.3 - Etapas do OP de Belo Horizonte



Fonte: Adaptada de Prefeitura BH (2008) e Cunha, Coelho e Pozzebon (2014)

O governo municipal de BH criou o OP digital em 2006, com implementação para dos anos de 2007 e 2008, iniciando as ações da chamada democracia eletrônica. De acordo com Pittèri (2007), a democracia eletrônica, ou e-democracia, construiu um novo espaço público, no qual se emprega a tecnologia como instrumento para participação popular na administração pública, no que tange, principalmente, à tomada de decisão.

Ressalta-se que os dois orçamentos, o “tradicional” e o “digital”, caminharam em conjunto, cada qual com sua alocação, conforme afirmam Cunha, Coelho e Pozzebon (2014):

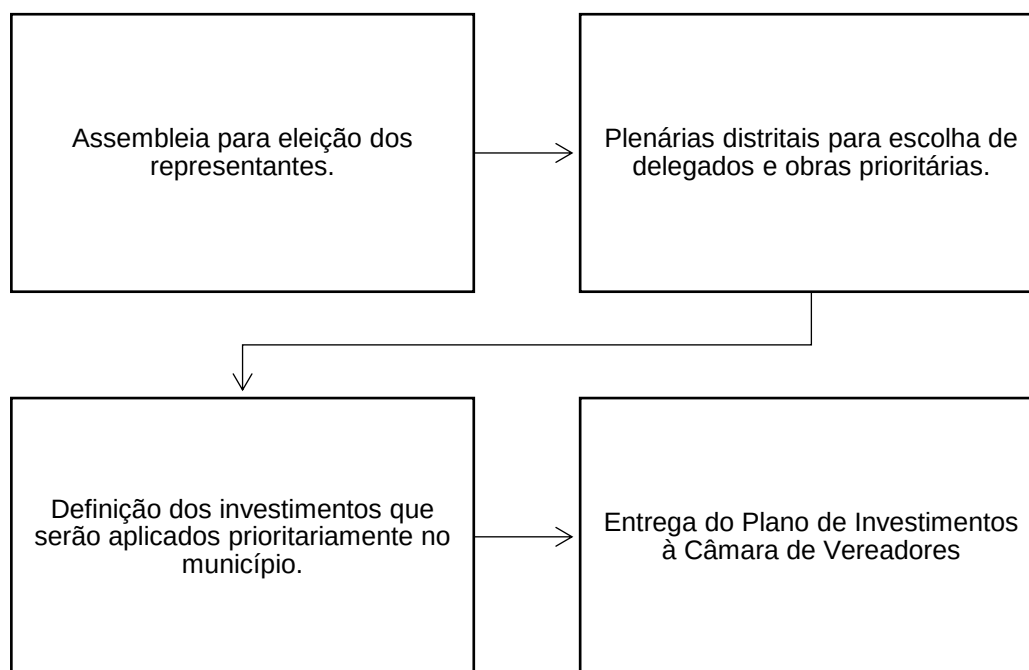
Os cidadãos podiam votar nas obras que julgavam mais necessárias, usando computadores instalados em diversas regiões da cidade. Eleitores registrados no município, independentemente do seu local de residência, poderiam escolher, exclusivamente on-line, nove obras públicas de 36 disponíveis. Além do orçamento de aproximadamente 40 milhões de dólares alocados ao OP tradicional, o OP Digital contou com 10 milhões de dólares adicionais.

3.3.1.4 Porto Alegre

De acordo com Avritzer (2003), o OP é a experiência de participação local mais discutida no país. Ainda segundo o autor, como caso de sucesso de implementação, é difícil não citar o exemplo da Cidade de Porto Alegre, responsável por propagar seus conceitos e inspirar diversas formas de participação internacional.

O OP foi estabelecido na Cidade de Porto Alegre no ano de 1989. Segundo Teixeira (2003, p. 189), o OP surgiu em Porto Alegre a partir do objetivo de “transferir o poder para a classe trabalhadora organizada”, que participaria da administração da cidade de maneira direta. É importante ressaltar que o OP de Porto Alegre tornou-se referência nacional e internacional de inovação da gestão pública. A figura 3.4 apresenta as etapas do OP de Porto Alegre.

Figura 3.4 - Etapas do OP de Porto Alegre



Fonte: Adaptado de Jesus (2004),

De acordo com Navarro (2003, p.94), o OP de Porto Alegre “[...] nasceu de forma errática, sob uma ótica extremamente idealizante e ameaçado de não se concretizar por falta de fundos”. Já no segundo período de vigência, o OP contou com uma situação privilegiada de “[...] receber demandas e efetivá-las no ciclo orçamentário seguinte”. (NAVARRO, 2003)

Além de viver um momento financeiro favorável no segundo período, Navarro (2003) destaca como decisão acertada a criação das “Plenárias Temáticas” que ajudaram a “romper o paroquialismo” das demandas locais que impediam o debate sobre a cidade, o que promoveu a participação de novos setores sociais, antes desinteressados.

De acordo com Marquetti (2003), o OP de Porto Alegre apresentou um “efeito redistributivo” nas regiões mais carentes. Segundo Marquetti (2003), se este modelo for reproduzido em outras cidades, a população de baixa renda contará com um instrumento para a redução da desigualdade na sociedade brasileira.

Ainda nesse seguimento, na seção 3.4, são citadas as etapas presentes nos principais OP’s, não somente nos quatro ora apresentados, mas em outros como, por exemplo: São Paulo (SP), Salvador (BA), Chapecó (SC), Recife (PE),

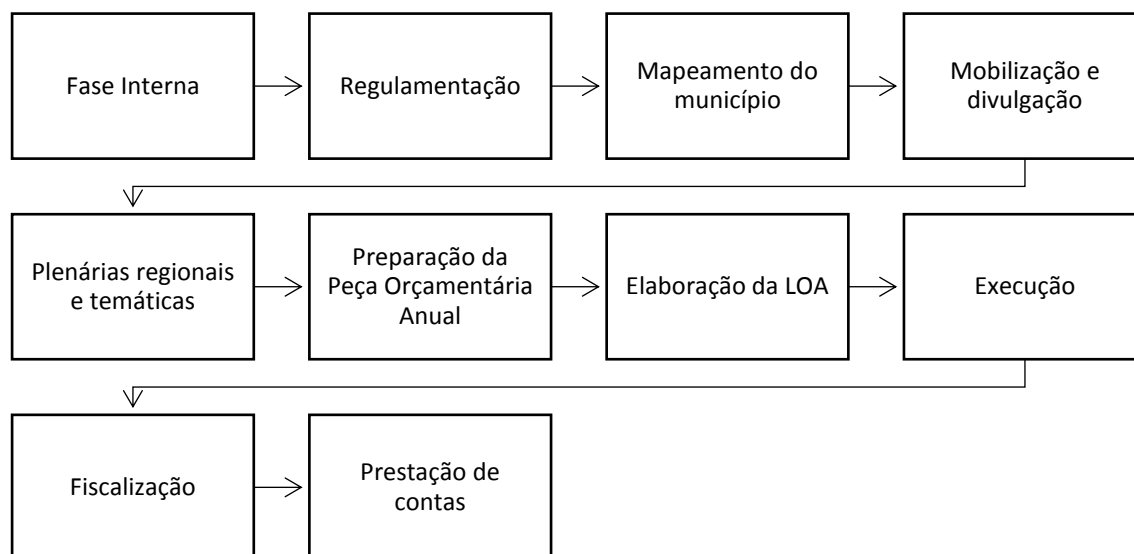
Santo André (SP), Teresina (PI), Caxias do Sul (RS), Piracicaba (SP), Jaboticabal (SP), Santana do Livramento (RS).

3.4 ETAPAS COMUNS NA IMPLEMENTAÇÃO DOS OP'S

Observando-se os OP's das cidades citadas no subitem 3.3 é possível constatar similaridade entre os processos de implementação, principalmente nas etapas iniciais. A seguir, são descritas as etapas principais presentes nos OP's, e a figura 3.5 ilustra tais etapas. É importante destacar que as etapas apontadas podem não seguir o ordenamento exposto, contudo estão presentes em algum momento do processo.

- (i) Fase Interna - definição dos responsáveis por coordenarem as ações do OP;
- (ii) Regulamentação - nesta fase realizar-se-á a legalização do OP;
- (iii) Mapeamento do município - divisão do município em regiões, facilitando a realização das assembleias e o controle do processo do OP;
- (iv) Mobilização e divulgação - divulgação do OP à população;
- (v) Plenárias regionais e temáticas - definição dos representantes locais responsáveis por indicar e decidir as prioridades da localidade e da cidade;
- (vi) Preparação da Peça Orçamentária Anual - discussão entre os entes envolvidos - poder executivo, população e poder legislativo, sobre as prioridades definidas na etapa anterior para elaboração da LOA – Lei Orçamentária Anual;
- (vii) Elaboração da LOA - Projeto de Lei é preparado e encaminhado à Câmara Municipal para debate;
- (viii) Execução - realização das ações para atendimento às necessidades levantadas;
- (ix) Fiscalização - Acompanhamento da execução das demandas e do orçamento aprovado;
- (x) Prestação de contas - fase a ser realizada na próxima rodada do OP, acontece geralmente durante as plenárias regionais e temática.

Figura 3.5 - Etapas presentes nos OP's



Fonte: Próprio autor

4 ESTUDO DE CASO: ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES

Neste capítulo realiza-se um estudo e análise do OP do Município de Campos dos Goytacazes/RJ. O capítulo é iniciado com uma caracterização do município e com a explanação de suas condições orçamentárias atuais. Em seguida, apresenta-se o OP e suas respectivas etapas de implementação. Na sequência, são feitas considerações e ponderações sobre OP, tomando-se por base os autores citados na revisão bibliográfica e a perspectiva da gestão municipal quanto ao OP. Por fim, realiza-se uma análise da metodologia utilizada na implementação do OP.

4.1 CARACTERÍSTICAS DO MUNICÍPIO E CONDIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

Campos dos Goytacazes é um município do interior do Estado do Rio de Janeiro, localizado na Região Norte do estado, a uma distância de 286 quilômetros da capital. De acordo com IBGE (2020), Campos dos Goytacazes possui uma população estimada de 490.288 habitantes.

Campos dos Goytacazes faz limite com os seguintes municípios: São João da Barra, São Francisco do Itabapoana, Cardoso Moreira, Italva, São Fidélis, Quissamã, Conceição de Macabu, Santa Maria Madalena, Bom Jesus do Itabapoana e Mimoso do Sul (ES).

De acordo com o IBGE (2020) Campos dos Goytacazes é a 7ª cidade mais populosa do Estado e está na 42ª posição dentre os 5.570 municípios brasileiros. É o município com a maior extensão territorial do Estado, ocupando uma área de 4.031 km², sendo, em território, o 371º no país. Segundo Campos dos Goytacazes (2018) o município possui 106 bairros agrupados em 14 distritos, sendo o distrito sede subdividido em quatro subdistritos.

A seguir é apresentado o panorama do município de Campos dos Goytacazes, dividido pelas seguintes áreas: População, Trabalho e Rendimento, Educação, Economia, Saúde e Território e ambiente.

Quadro 4.1 – Panorama Populacional

População Estimada – 2019	507.548 pessoas
População – Censo 2010	463.731 pessoas
Crescimento anual da População 2000-2010	1,31%
Taxa de urbanização 2010	90,3%
Área	4.031Km ²
Densidade Demográfica – 2010	115,16 hab./Km ²

Fonte: IBGE-CIDADES (2020)

Quadro 4.2 – Panorama do Trabalho

Salário médio mensal dos trabalhadores formais – 2017	2,5 salários mínimos
Pessoal ocupado – 2017	95.993 pessoas
População ocupada – 2017	19,6%
Percentual da população com rendimento nominal mensal per capita de até ½ salário mínimo -2010	37,7%

Fonte: IBGE-CIDADES (2020)

Quadro 4.3 – Panorama da Educação

Taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade - 2010	97,3%
IDEB – Anos iniciais do ensino fundamental (Rede pública) - 2017	4,6
IDEB – Anos finais do ensino fundamental (Rede pública) - 2017	3,5
Matrículas no ensino fundamental – 2018	66.183 matrículas
Matrículas no ensino médio – 2018	15.930 matrículas
Docentes no ensino fundamental – 2018	3.802 docentes
Docentes no ensino médio – 2018	1.715 docentes
Número de estabelecimentos de ensino fundamental - 2018	317 escolas
Número de estabelecimentos de ensino médio - 2018	75 escolas

Fonte: IBGE-CIDADES (2020)

Quadro 4.4 – Panorama Econômico

PIB per capita – 2017	R\$ 43.013,04
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) - 2010	0,716
Total de receitas realizadas – 2017	R\$ 1.734.229,74 (x1000)
Total de despesas empenhadas – 2017	R\$ 1.663.244,70 (x1000)

Fonte: IBGE-CIDADES (2020)

Quadro 4.5 – Panorama da Saúde

Mortalidade Infantil – 2017	13,74 óbitos por mil nascidos vivos
Internações por diarreia – 2016	0,4 internações por mil habitantes
Estabelecimentos de Saúde SUS – 2009	110 estabelecimentos

Fonte: IBGE-CIDADES (2020)

Quadro 4.6 - Território e Ambiente

Área da unidade territorial – 2018	4.031,989 Km2
Esgotamento sanitário adequado – 2010	57,1%
Arborização de vias públicas – 2010	81,8%
Urbanização de vias públicas – 2010	34,2%
Bioma – 2019	Mata Atlântica
Sistema Costeiro-Marinho – 2019	Pertence

Fonte: IBGE-CIDADES (2020)

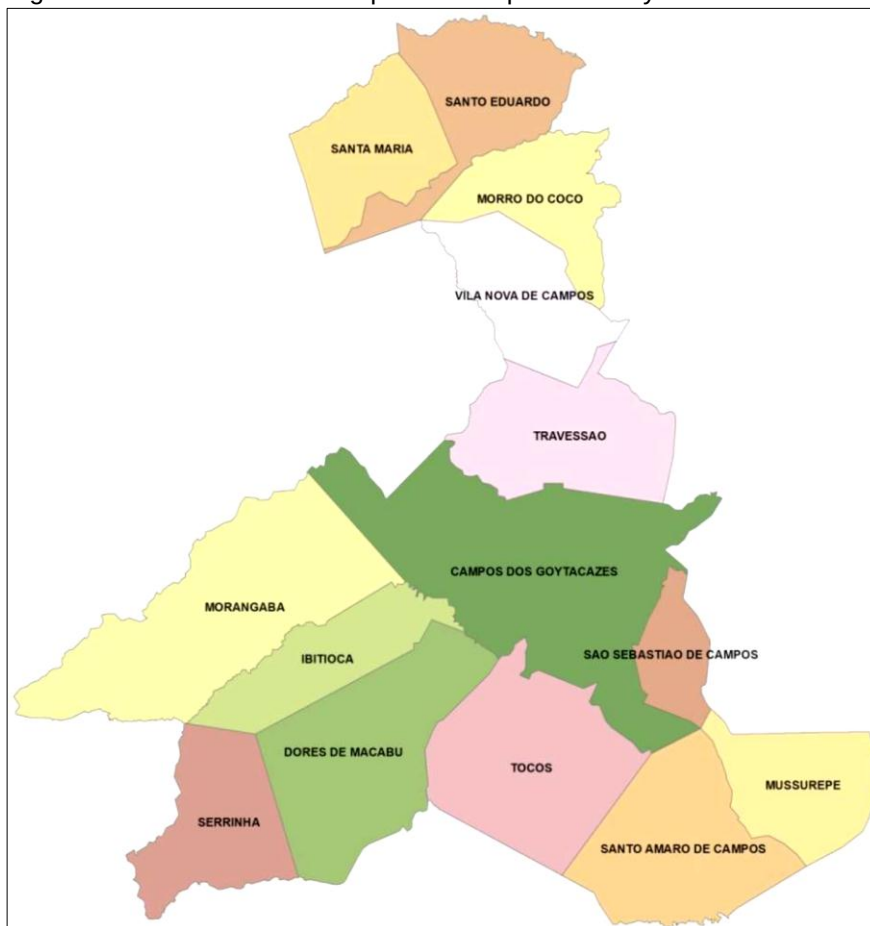
O quadro 4.7 apresenta o número de residentes distribuídos por distritos segundo o IBGE (2012). Deve-se salientar a concentração de 77% da população no distrito sede e a concentração nos distritos Travessão, com 24.058 habitantes, correspondendo a 5,2% do total da população, São Sebastião de Campos dos Goytacazes, com 14.577 habitantes correspondendo a 3,1% e Mussurepe, com 11.937 habitantes, correspondendo a 2,6% da população do município.

Quadro 4.7 - População residente por distritos

DISTRITOS	Nº de Residentes
Campos dos Goytacazes	360669
Dores de Macabu	8579
Ibitioca	3002
Morangaba	3790
Morro do Coco	4683
Mussurepe	11937
Santa Maria	4009
Santo Amaro de Campos	7953
Santo Eduardo	4820
São Sebastião de Campos	14577
Serrinha	1193
Tocos	8164
Travessão	24058
Vila Nova de Campos	6297

Fonte: IBGE (2012) e Campos dos Goytacazes (2018)

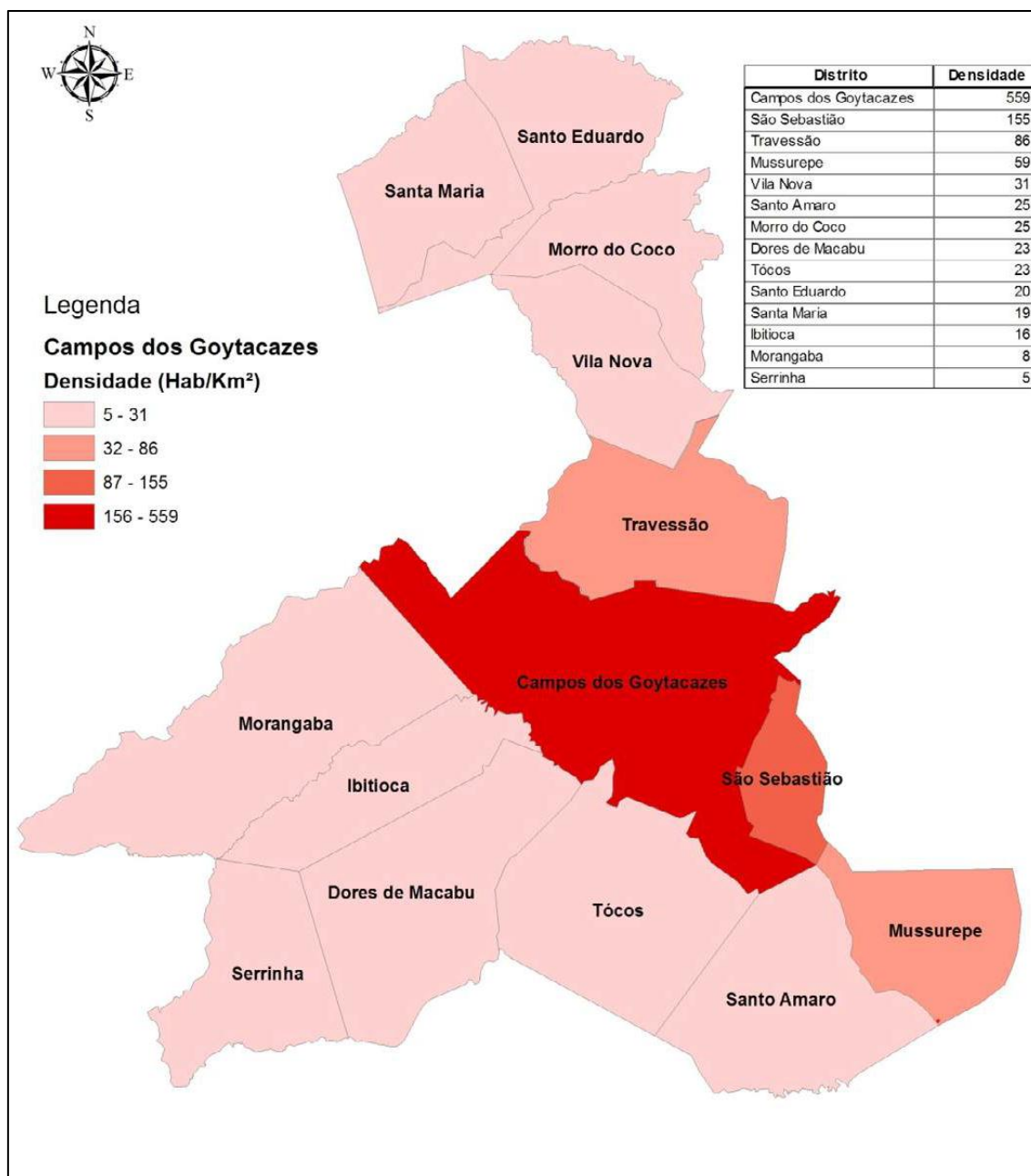
Figura 4.1 - Distritos do Município de Campos dos Goytacazes



Fonte: Campos dos Goytacazes (2018)

A figura 4.2 mostra a densidade populacional por distrito de Campos dos Goytacazes. Pode-se notar que 10 (dez) distritos apresentam baixa densidade demográfica, ou seja, densidade entre 5-31 Hab/Km², 02 (dois) distritos exibem densidade entre 32-86 Hab/Km², 01 (um) distrito possui densidade entre 87-155 Hab/Km², e apenas o distrito sede possui densidade entre 156-599 Hab/Km².

Figura 4.2 - Densidade populacional por distrito de Campos dos Goytacazes



Fonte: Campos dos Goytacazes (2018)

4.1.1 Condições Econômicas

Campos dos Goytacazes, em meados do século XVIII, destacava-se no cenário nacional em razão de sua atividade açucareira. Ao longo do século XIX, as atividades da agroindústria da cana-de-açúcar consolidaram a importância do município no cenário nacional (RAMOS, 2016).

Entretanto, a história regional desde o século XIX sempre foi marcada pela riqueza advinda do setor açucareiro e, durante as três primeiras décadas do século XX, o Estado do Rio de Janeiro ocupou a segunda posição dentre os maiores produtores de açúcar do Brasil, com Pernambuco em primeiro lugar. O desenvolvimento regional era então polarizado pelo município de Campos, que poderá ser identificado como Norte Fluminense “”, dada sua extensão territorial e ser poder econômico. (PIQUET, 2004, p.3)

De acordo com Piquet (2004), o Norte Fluminense, principalmente o município de Campos dos Goytacazes, começou a transformar sua história econômica a partir de meados de 1970, com a reestruturação do setor sucroalcooleiro, a modernização do parque industrial nacional e a descoberta do petróleo em sua costa.

Em 1973, a grande alta dos preços do petróleo provoca uma reestruturação do setor sucroalcooleiro – que se traduziu na criação do PROÁLCOOL – e o parque industrial açucareiro do País é totalmente modernizado. Nesse processo ocorre a passagem de boa parte das usinas campistas para empresários externos à região, mais interessados na aquisição de suas cotas de produção do que em suas instalações industriais, já ultrapassadas tecnologicamente. E assim, de forma gradual, mas inexorável, dá-se o deslocamento do Norte Fluminense como grande produtor do setor. Toda a região teria entrado em um processo de involução e crise não fora um inesperado acontecimento: é descoberto petróleo na Bacia de Campos. Esse novo ciclo econômico, baseado direta ou indiretamente na exploração petrolífera, ao provocar mudanças efetivas, abria perspectivas promissoras à região, e os debates sobre o futuro de seu desenvolvimento assumem o centro das atenções. (PIQUET, 2004, p. 4-5)

Observa-se que as transformações econômicas do município e da região desencadearam uma série de outras transformações, incluindo, principalmente, transformações sociais e políticas.

De acordo como Vianna e Azevedo Neto (2016, p. 2), as condições dos recursos naturais favorecem o município de Campos dos Goytacazes de sobremaneira. Os autores afirmam que, durante sua formação histórica e econômica, as oportunidades de extração e produção de riquezas no setor primário da economia sempre estiveram presentes dinamizando a economia e garantindo uma excelente arrecadação, vinda principalmente dos royalties do Petróleo.

Segundo o IBGE (2020), o município de Campos dos Goytacazes atingiu, em 2013, o 4º maior PIB do Estado e o 22º do país, considerando as

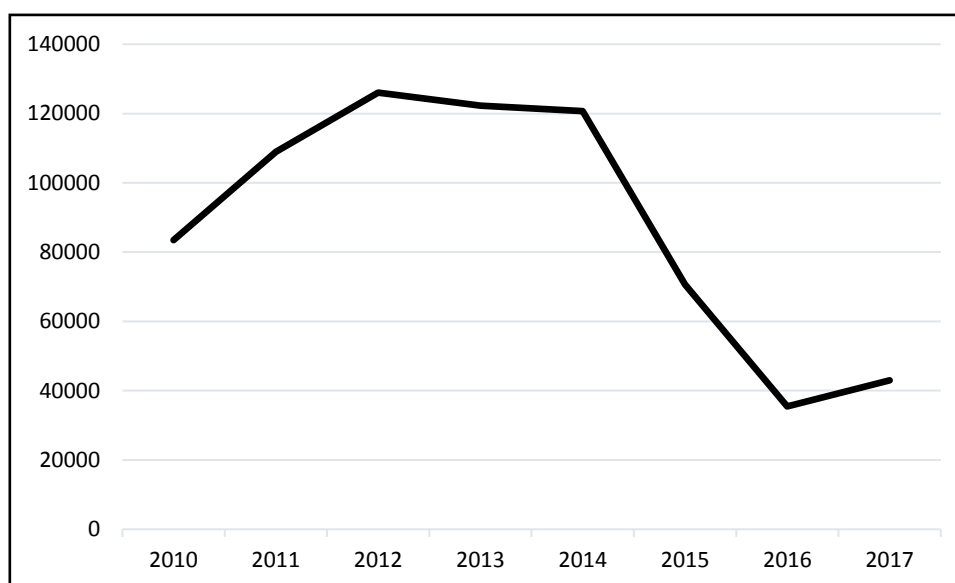
idades não capitais, e, em 2017, caiu para 19º e 506º do país. A tabela 4.8 e o gráfico 4.1, a seguir, mostram o PIB per capita entre os anos de 2010 a 2017 em Campos.

Quadro 4.8 - PIB per capita a preços correntes 2010 - 2017

Ano	PIB Per Capita	Estado do Rio de Janeiro	No Brasil
2010	R\$ 83.453,36	5º Lugar	31º Lugar
2011	R\$ 109.011,1	5º Lugar	24º Lugar
2012	R\$ 126.044,8	5º Lugar	24º Lugar
2013	R\$ 122.320,6	4º Lugar	22º Lugar
2014	R\$ 120.680,7	5º Lugar	24º Lugar
2015	R\$ 70.579,44	8º Lugar	102º Lugar
2016	R\$ 35.457,36	23º Lugar	739º Lugar
2017	R\$ 43.013,04	19º Lugar	506º Lugar

Fonte: IBGE-CIDADES (2020)

Gráfico 4.1- PIB per capita a preços correntes 2010 - 2017



Fonte: IBGE-CIDADES (2020)

Analisando-se o quadro 4.8 e o gráfico 4.1, constata-se uma acentuada queda do PIB per capita a partir de 2014. A redução considerada entre o maior PIB per capita em 2012 e o último dado do IBGE foi de 65,87%. Tal queda é creditada, principalmente, à redução dos valores recebidos pelos Royalties e Participações Especiais, iniciada em 2012 e acentuada em 2014.

A tabela 4.1 apresenta os valores recebidos de Royalties e Participações Especiais entre os anos de 1999 e 2019, um total de R\$ 14.944.157.594,88 em 21 anos. Apesar do valor total considerável é possível verificar um crescimento dos valores recebidos entre os anos de 1999 a 2012 e uma redução a partir de 2013.

Tabela 4.1 - Royalties + Participações Especiais em Valores Correntes 1999 a 2019

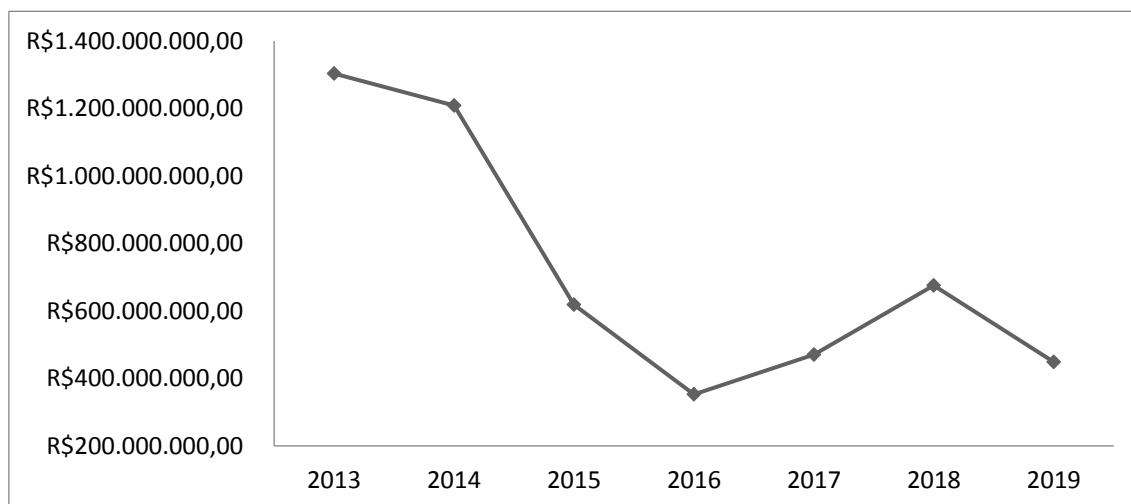
Ano	Royalties	Part. Especiais	Royalties + PE
1999	R\$ 48.460.781,43	R\$ 8.588.696,90	R\$ 57.049.478,33
2000	R\$ 87.092.941,18	R\$ 70.777.500,99	R\$ 157.870.442,17
2001	R\$ 118.236.702,35	R\$ 82.024.509,03	R\$ 200.261.211,38
2002	R\$ 172.779.346,92	R\$ 175.481.598,00	R\$ 348.260.944,92
2003	R\$ 229.727.268,73	R\$ 245.454.908,81	R\$ 475.182.177,54
2004	R\$ 257.505.841,52	R\$ 292.101.469,46	R\$ 549.607.310,98
2005	R\$ 321.301.169,81	R\$ 357.124.401,86	R\$ 678.425.571,67
2006	R\$ 403.784.930,05	R\$ 448.780.920,87	R\$ 852.565.850,92
2007	R\$ 386.812.955,63	R\$ 393.286.227,58	R\$ 780.099.183,21
2008	R\$ 559.005.735,26	R\$ 609.636.764,19	R\$ 1.168.642.499,45
2009	R\$ 419.628.508,95	R\$ 573.538.770,16	R\$ 993.167.279,11
2010	R\$ 482.061.749,01	R\$ 533.960.122,71	R\$ 1.016.021.871,72
2011	R\$ 559.270.670,18	R\$ 676.340.579,48	R\$ 1.235.611.249,66
2012	R\$ 631.856.471,33	R\$ 722.376.842,14	R\$ 1.354.233.313,47
2013	R\$ 630.384.833,22	R\$ 672.888.138,32	R\$ 1.303.272.971,54
2014	R\$ 632.820.616,41	R\$ 575.546.379,64	R\$ 1.208.366.996,05
2015	R\$ 406.073.703,99	R\$ 212.329.468,24	R\$ 618.403.172,23
2016	R\$ 271.071.018,53	R\$ 81.591.386,56	R\$ 352.662.405,09
2017	R\$ 340.370.651,89	R\$ 130.490.024,62	R\$ 470.860.676,51
2018	R\$ 458.355.956,28	R\$ 216.724.914,96	R\$ 675.080.871,24
2019	R\$ 364.518.188,74	R\$ 83.993.928,95	R\$ 448.512.117,69
Total	R\$ 7.781.120.041,41	R\$ 7.163.037.553,47	R\$ 14.944.157.594,88

Fonte: InformRoyalties, a partir de Agência Nacional do Petróleo (2020)

De acordo com Vianna e Azevedo Neto (2016), a falta de políticas públicas adequadas de governos anteriores fez com que o município ficasse extremamente dependente dos recursos advindos, principalmente, dos royalties, e qualquer queda no valor da *commodity* altera significativamente o valor da receita do município.

Levando-se em consideração o período de 2013 a 2019, observa-se uma queda dos valores recebidos na ordem de 49% nos valores repassados, conforme pode ser observado pelo gráfico 4.2.

Gráfico 4.2 - Valores recebidos Royalties + Participações de 2013 a 2019



Fonte: InformRoyalties, a partir de Agência Nacional do Petróleo (2020)

A partir da análise do orçamento aprovado pela Câmara de Vereadores de Campos dos Goytacazes, constata-se um aumento na Receita Orçamentária do município até o ano de 2014, principalmente em decorrência do aumento das receitas obtidas com os Royalties e Participações Especiais, conforme tabela 4.2. Em 2015, iniciou-se a redução das Receitas Orçamentárias, estas caíram cerca de 13,95% em relação ao ano anterior. Em 2016, a redução foi de 20,92%, quando comparada ao ano de 2015. Já em 2017, houve uma nova redução em cerca de 6,21% em relação ao ano de 2016.

Tabela 4.2 - Royalties + Participações Especiais em Valores Correntes 1999 a 2019

Ano	Royalties + Participações Especiais	Receita Orçamentaria	(Royalties + PE) / Receita Orçamentária	Despesas Liquidadas
2009	R\$ 993.167.279,11	R\$ 1.423.568.588,12	69,77%	N/D
2010	R\$ 1.016.021.871,72	R\$ 1.867.225.055,18	54,41%	N/D
2011	R\$ 1.235.611.249,66	R\$ 2.044.461.698,14	60,44%	N/D
2012	R\$ 1.354.233.313,47	R\$ 2.403.732.736,53	56,34%	N/D
2013	R\$ 1.303.272.971,54	R\$ 2.410.000.000,00	54,08%	N/D
2014	R\$ 1.208.366.996,05	R\$ 2.484.532.000,00	48,64%	N/D
2015	R\$ 618.403.172,23	R\$ 2.137.710.200,00	28,93%	R\$ 2.029.697.594,70
2016	R\$ 352.662.405,09	R\$ 1.690.346.800,00	20,86%	R\$ 2.933.369.117,7
2017	R\$ 470.860.676,51	R\$ 1.585.395.968,00	29,70%	R\$ 1.626.921.483,50
2018	R\$ 675.080.871,24	R\$ 2.039.720.748,37	33,10%	R\$ 1.947.217.952,80
2019	R\$ 454.385.721,77	R\$ 2.021.745.963,14	22,47%	R\$ 2.003.602.750,30

Fonte: InformRoyalties, a partir de Agência Nacional do Petróleo (2020) e Campos dos Goytacazes (2020)

Observando-se a tabela 4.2, merece destaque o fato de que, nos anos de 2015 e 2016, mesmo com a redução das Receitas dos Royalties e das participações especiais, a gestão municipal liquidou despesas com valores equiparados e até maiores do que os Orçamentos aprovados pela Câmara Municipal.

Nesse período, o governo municipal gestão 2013-2016 realizou uma operação de cessão de crédito junto à Caixa Econômica Federal. Sobre a operação de cessão de crédito, Monteiro (2016) informou que:

(...) valor de R\$ 562 milhões, mas o município só receberá 367 milhões. A diferença foi utilizada para pagar empréstimo anterior. O prazo para o pagamento desta operação será de 10 anos. Este foi o terceiro empréstimo contraído pela gestão Rosinha desde novembro de 2014. O total dos empréstimos já ultrapassa R\$ 1 bilhão. Só nas duas primeiras operações os juros foram de R\$ 160 milhões. (...)

Essa é a terceira venda do futuro realizada pelo município de Campos. A primeira ocorreu em novembro de 2014, quando foi de 304.060.246,84 milhões e pagou R\$ 54 milhões de juros, entrando na caixa de prefeitura R\$ 250 milhões. O segundo empréstimo foi em dezembro do ano passado, no valor de R\$ 308.791.113,78, ficando para Campos R\$ 200,8 milhões. (MONTEIRO, 2016)

Em um contexto nacional, é possível observar que, ao longo do ano de 2014, as dificuldades financeiras da maioria dos municípios brasileiros se agravaram, tendo em vista a baixa atividade econômica que se abateu no país. De acordo com Barbosa Filho (2017), na tentativa de estimular a economia, o Governo Federal agravou a crise frustrando os municípios do recebimento de algumas receitas por meio de algumas desonerações.

De acordo com a Confederação Nacional dos Municípios - CNM (2015), os municípios com o ato constituinte foram conduzidos à categoria de autônomos, tendo, com isso, competências maiores do que a quantidade de recursos financeiros para executá-las ou mantê-las.

Na maioria dos municípios, a receita própria é insuficiente para o cumprimento das obrigações orçamentárias, pois a atividade econômica do município não é capaz de gerar receita suficiente. A dependência de transferências representa a maior parte das receitas orçamentária dos municípios brasileiros: 94% (noventa e quatro por cento) têm, nas transferências recebidas, pelo menos 70% de suas receitas correntes (FIRJAN, 2015, p. 06).

No caso do município de Campos dos Goytacazes, este não foge à regra. Na tabela 4.3, são exibidos os valores relativos às Transferências Correntes, os valores da Receita Orçamentária no período de 2013 a 2019 e o quanto a Transferência representa nas Receitas Orçamentárias do ano. Observa-se, assim, que as transferências representam, em média, 78,89% das receitas do Orçamento.

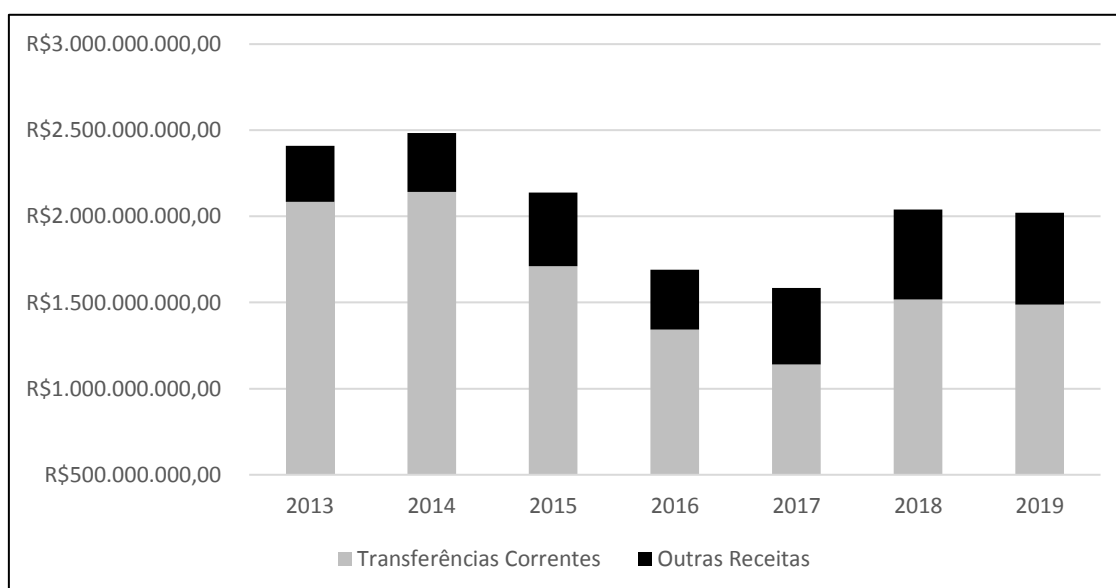
Tabela 4.3 - Participação das Transferências Correntes nas Receitas Orçamentárias

Ano	Transferências Correntes	Receita Orçamentária	Transferências Correntes / Receita Orçamentária
2013	R\$ 2.083.868.131,35	R\$ 2.410.000.000,00	86,47%
2014	R\$ 2.142.967.500,00	R\$ 2.484.532.000,00	86,25%
2015	R\$ 1.710.978.133,31	R\$ 2.137.710.200,00	80,04%
2016	R\$ 1.343.740.700,00	R\$ 1.690.346.800,00	79,49%
2017	R\$ 1.140.479.022,00	R\$ 1.585.395.968,00	71,94%
2018	R\$ 1.517.729.371,47	R\$ 2.039.720.748,37	74,41%
2019	R\$ 1.488.120.990,54	R\$ 2.021.745.963,14	73,61%

Fonte: InformRoyalties, a partir de Agência Nacional do Petróleo (2020) e Campos dos Goytacazes (2020)

O gráfico 4.3 apresenta a participação das Transferências Correntes nas Receitas Orçamentárias ao longo do período de 2013 a 2019. Pode-se observar que, a partir de 2017, os percentuais das Transferências Correntes diminuíram, principalmente por conta da redução dos Royalties e participações especiais, e obrigaram um aumento das outras receitas para composição Orçamento.

Gráfico 4.3 - Participação das Transferências Correntes nas Receitas Orçamentárias



Fonte: InformRoyalties, a partir de Agência Nacional do Petróleo (2020) e Campos dos Goytacazes (2020).

Segundo Barbosa Filho (2017), ações determinantes para a crise dos municípios foram os erros envolvendo a política monetária, o controle de preços, a intervenção governamental e os estímulos fiscais. Com a crise instalada, os recursos financeiros municipais foram reduzidos, o que afetou diretamente os serviços municipais.

A crise econômica foi responsável por potencializar a condição deficitária dos municípios, advinda da má administração dos recursos públicos e da incapacidade econômica de muitos municípios em arcar com as despesas sozinho. Segundo Andrade (2016, p.78 e p.81):

A criação de municípios favorece a difusão da democracia para a decisão das questões locais e promove a descentralização administrativa, aproximando a gestão pública da realidade dos cidadãos. No entanto, a criação desmesurada de municípios gerou significativo aumento da estrutura administrativa brasileira, com o consequente aumento dos gastos públicos com salários de prefeitos, vereadores, servidores, instalações, equipamentos, locações etc. (ANDRADE, 2016 p.78)

(...) Por isso, atualmente, a Federação brasileira não se paga, com um aparato administrativo municipal superdimensionado e municípios absolutamente dependentes do Fundo de Participação dos Municípios e demais transferências intergovernamentais. (ANDRADE, 2016 p.81)

Conforme já explicitado, o Brasil possui 5.570 municípios, dos quais 4.202 têm menos de 25.000 habitantes. Um em cada três municípios brasileiros não consegue gerar receita suficiente para arcar com seus gastos, ou seja, 1.856 cidades dependem das transferências de recursos Federais e Estaduais. Nas cidades com população inferior a 20 mil habitantes, a receita própria corresponde a apenas 9,7% da receita orçamentária, isto é, 90% da receita vem das transferências. (FIRJAN, 2019)

A Firjan (2019) avaliou as contas de 5.337 municípios brasileiros segundo o Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF) - índice formado por 4 indicadores: autonomia, gastos com Pessoal, Liquidez e Investimentos. De acordo com Firjan (2019):

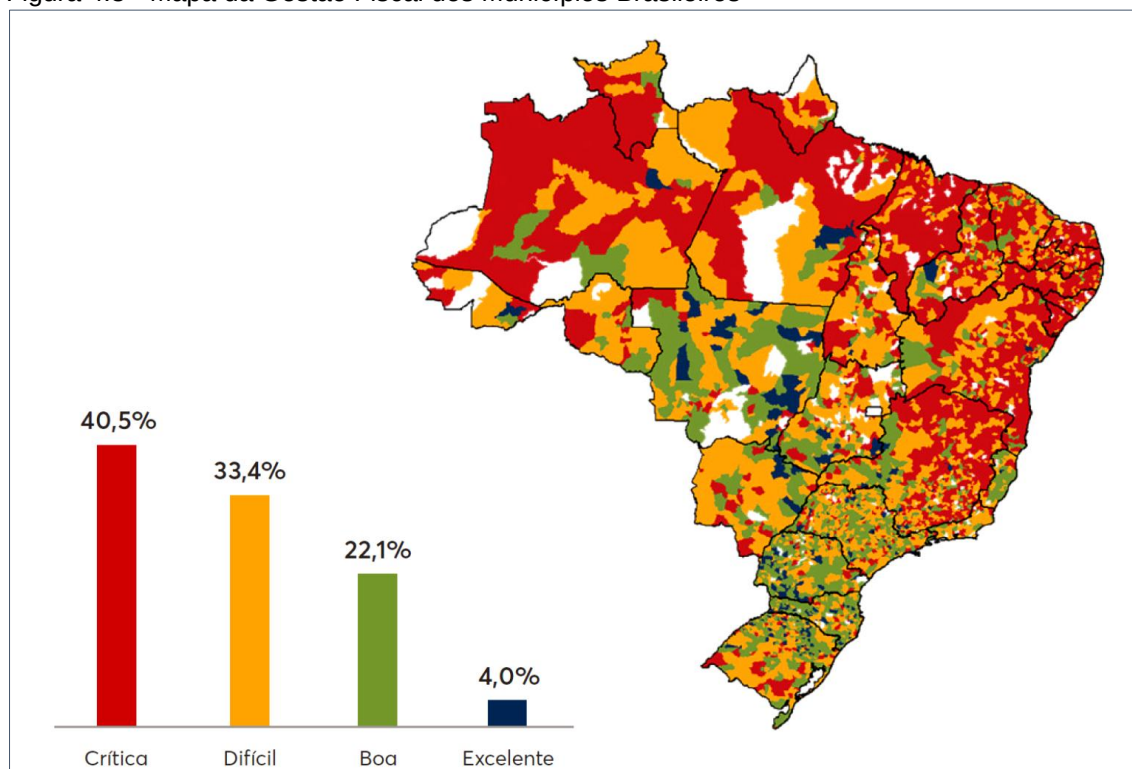
São 3.944 cidades nessa situação [difícil e crítica] e a análise dos fatores que explicam esse quadro evidencia a profundidade da crise fiscal brasileira:

- Quase dois mil municípios não são capazes de gerar localmente recursos suficientes para arcar com as despesas da estrutura administrativa;
- 50% das prefeituras gastam mais da metade do orçamento com pessoal;
- Mais da metade apresenta dificuldade para pagar fornecedores;

- Quase metade do país tem nível crítico de investimento, destinando apenas 3% das receitas a essas despesas. (FIRJAN, 2019)

Como resultado da pesquisa constatou-se que 73,9% dos municípios estão com gestão fiscal difícil ou crítica. A figura 4.3 auxilia na percepção do quanto é crítica a situação dos municípios brasileiros, uma vez que apenas 26,1% apresentam uma gestão financeira fiscal excelente e boa, enquanto a maior parte, 73,9% dos municípios, estão com gestão fiscal difícil ou crítica. Observando-se a figura, é possível verificar a maior concentração dos municípios com dificuldades financeiras nas regiões sudeste, norte e nordeste do país.

Figura 4.3 - Mapa da Gestão Fiscal dos Municípios Brasileiros



Fonte: Firjan (2019)

Segundo a Firjan (2019), a baixa capacidade de gerar receita para financiar a estrutura administrativa, aliada ao engessamento do orçamento, atrapalha a eficiência do planejamento e a realização de investimentos, causando uma “crise fiscal municipal”.

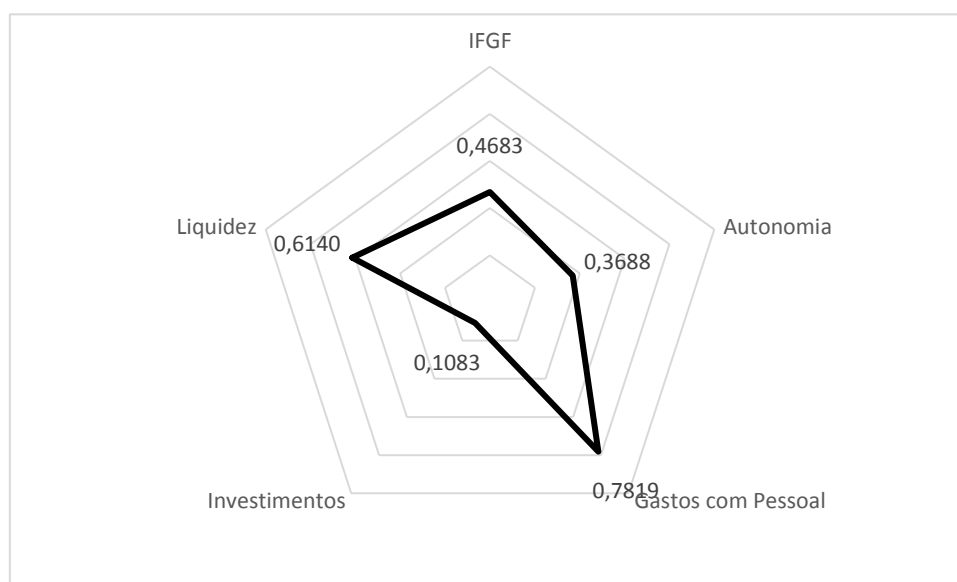
Os gráficos 4.4, 4.5 e 4.6 apresentam os resultados da avaliação do município de Campos dos Goytacazes no Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF). Ainda de acordo com a Firjan (2019) o índice é elaborado com base em

resultados fiscais oficiais, apresentados pelas prefeituras à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), sendo composto pelos indicadores: Autonomia, Gastos com Pessoal, Investimentos e Liquidez. Convencionando-se, assim, quatro conceitos para o IFGF:

Gestão de Excelência: resultados superiores a 0,8 ponto. Boa Gestão: resultados entre 0,6 e 0,8 ponto. Gestão em Dificuldade: resultados entre 0,4 e 0,6 ponto. Gestão Crítica: resultados inferiores a 0,4 ponto. (FIRJAN, 2019)

Observando-se os resultados apresentados no gráfico 4.4, constatam-se dificuldades encontradas pela gestão do município de Campos dos Goytacazes, em 2018, no que concerne à realização do pagamento das despesas, à autossuficiência e, principalmente, à realização de investimentos.

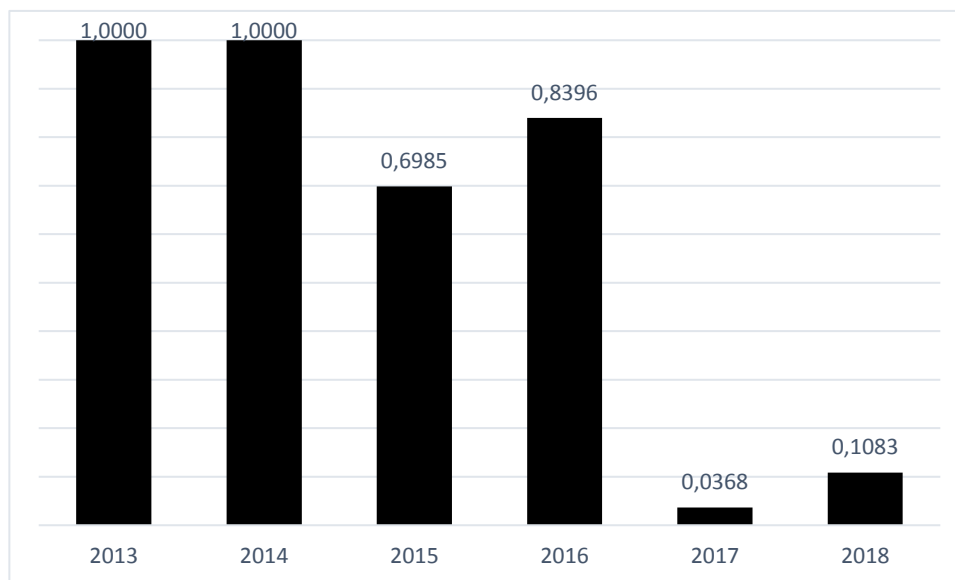
Gráfico 4.4 - IFGF e Indicadores: Campos dos Goytacazes em 2018.



Fonte: Adaptado pelo autor de FIRJAN (2020)

O gráfico 4.5 apresenta o resultado do indicador investimento ao longo do período de 2013 a 2018. Constata-se uma queda em 2015 e uma recuperação em 2016. É importante destacar que esta recuperação é resultado da operação de cessão de crédito realizada junto à Caixa Econômica Federal, exposta anteriormente. Com a desaceleração da economia nacional e queda de arrecadação dos *Royalties* e das participações especiais, o grau de investimento do município caiu significativamente em 2017, tendo uma pequena recuperação em 2018, mas não a ponto de recuperar os resultados anteriores.

Gráfico 4.5 - IFGF – Investimento: Campos dos Goytacazes



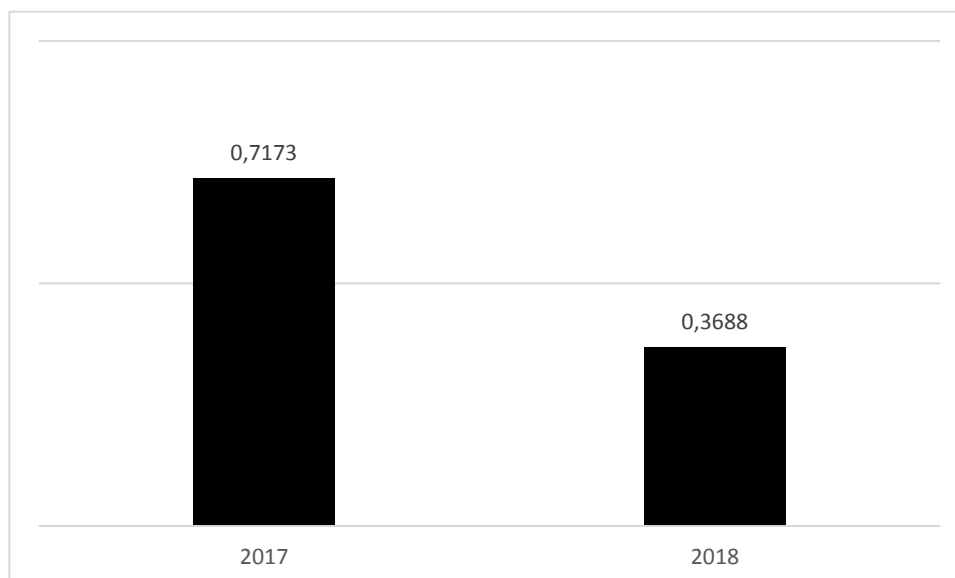
Fonte: FIRJAN (2020)

Observa-se que, para se retomar a capacidade de investimento do município campista, é importante aumentar a autonomia das receitas municipais, a qual, segundo Firjan (2020), sofreu redução de 2017 para 2018, conforme gráfico 4.6. A tabela 4.3 torna evidente a dificuldade de se pensar em investimento com uma dependência de Transferências Correntes (Fundo de Participação dos Municípios e Royalties e Participações Especiais) na ordem de 73,61%, ou seja, as transferências foram, em 2019, de R\$ 1.488.120.990,54, de um total de receitas orçamentárias de R\$ 2.021.745.963,14.

É relevante destacar que as Transferências Correntes são importantes para a composição do orçamento municipal, principalmente a receita do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) que permite um planejamento das despesas municipais, por meio de uma programação orçamentária e financeira mais racional.

Contudo, segundo Moraes (2006), os pequenos e médios municípios brasileiros são dependentes dos recursos dos FPM e não se esforçam para arrecadar os tributos municipais, visto que estes já garantem o cumprimento das despesas básicas, agravando a dependência financeira do município.

Gráfico 4.6 - IFGF – Autonomia: Campos dos Goytacazes



Fonte: FIRJAN (2020)

Neste cenário de crise econômica, redução dos repasses dos valores das Transferências Correntes, dificuldade de gerar receita própria, dependência de receita oriundas de repasses e redução da capacidade de investimento, inicia-se o mandato de 4 anos da nova gestão municipal eleita em 2016, comandada pelo Prefeito Rafael Diniz. Com a nova gestão, iniciam-se, no município, ações relacionadas ao OP, com o propósito de aproximação e promoção de diálogo com a população.

Para tratar da estrutura de funcionamento do OP do município de Campos dos Goytacazes e dos resultados alcançados em cada uma das rodadas realizadas entre 2017 e 2019, tem-se a seção 4.2.

4.2 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES

A estrutura e o funcionamento aqui expostos são consequências de reuniões e discussões entre diversos representantes da administração pública municipal. Para a realização do acompanhamento e da análise do OP implementado no município de Campos dos Goytacazes, optou-se por dividi-lo

em rodadas, levando-se em consideração o período de tempo e as ações realizadas em cada momento.

As seções 4.2.1, 4.2.2 e 4.2.3 referem-se às ações ligadas ao OP realizadas nos períodos anos de 2017, 2018 e 2019, respectivamente.

4.2.1 Primeira rodada

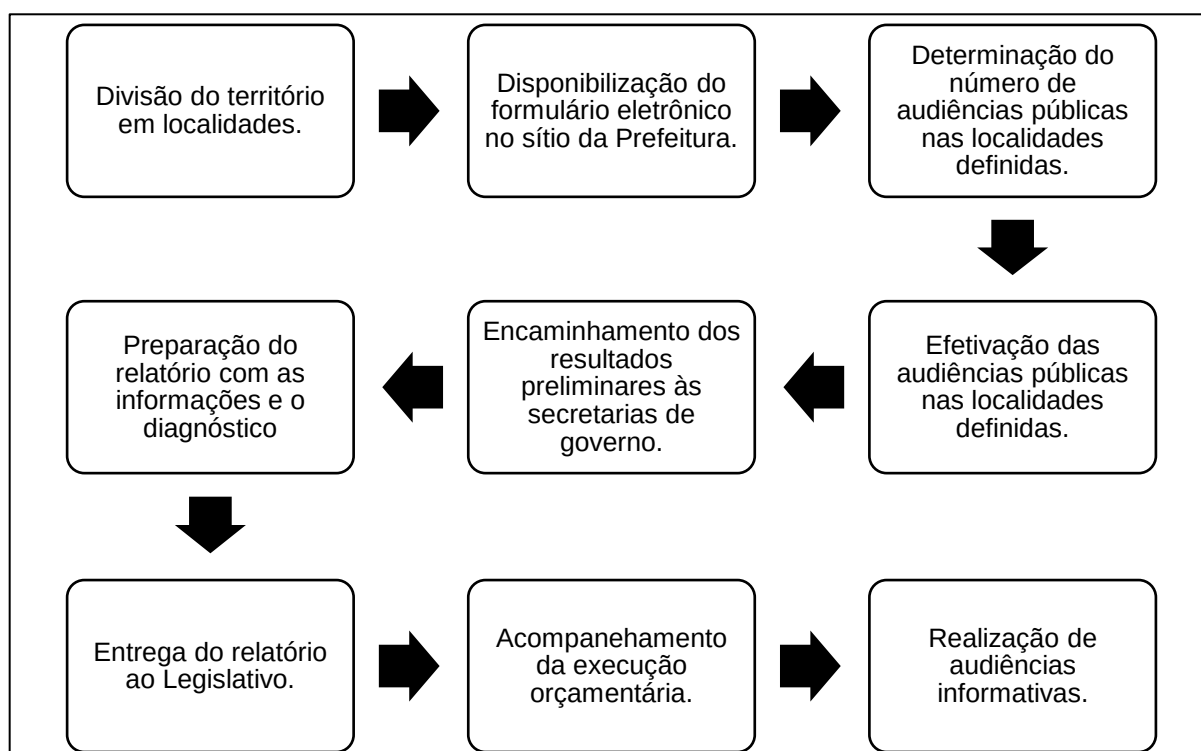
O OP do município de Campos dos Goytacazes iniciou-se em 2017, durante a elaboração do PPA 2018 – 2021. Para a construção do PPA, levou-se em consideração o programa de governo, o plano de metas e as prioridades indicadas pela população.

O OP iniciado pela gestão do Municipal de Campos dos Goytacazes cumpriu as seguintes etapas em 2017:

- (i) Realização da divisão do território municipal em 20 localidades;
- (ii) Elaboração e disponibilização do formulário eletrônico para participação dos cidadãos, os quais indicaram 3 (três) prioridades para o bairro/distrito ao qual pertencem e 3 (três) prioridades para o município, todas perguntas abertas;
- (iii) Estudo e determinação dos números de audiências públicas e o calendário para sua realização;
- (iv) Efetivação das audiências públicas nas localidades definidas;
- (v) Condução dos resultados preliminares aos secretários de governo para elaboração do planejamento de sua secretaria;
- (vi) Preparação do relatório com as informações e o diagnóstico obtido;
- (vii) Entrega do relatório à Câmara Municipal de Campos dos Goytacazes;
- (viii) Acompanhamento da execução orçamentária; e
- (ix) Retorno às localidades para audiências públicas informativas.

A figura 4.4 ilustra as etapas cumpridas pelo OP desenvolvido e implementado na cidade de Campos dos Goytacazes em 2017:

Figura 4.4 - Etapas do OP de Campos dos Goytacazes



Fonte: Elaborada pelo Autor, 2017.

A primeira rodada do OP contou com 1.776 participações no preenchimento do formulário eletrônico, contando com a representatividade de 92 bairros/distritos do município. Foram realizadas 22 audiências públicas, com a participação de 884 munícipes, chegando à média de 40 participações locais por audiência. Somando-se as participações, tanto no formulário eletrônico quanto nas audiências públicas, totalizaram-se 2.660 participações.

Comparando as participações campistas com as participações em outros municípios que utilizam a metodologia do OP há mais tempo, constata-se um número significativo de participações. O volume de tais participações pode ser creditado à esperança na mudança devido às eleições recentes, à possibilidade de contato com a nova gestão municipal para apresentação de anseios, reclamações e demandas, ou ao fato de ser uma metodologia nova no município, tendo em vista que, em governos anteriores, não havia gestão participativa no que concerne à elaboração do orçamento.

É possível notar que o perfil geral do participante se manteve o mesmo nas duas formas de coletas de dados: cidadão entre 36 e 50 anos, do gênero feminino, com Ensino Médio completo e sendo profissional liberal/autônomo.

As tabelas 4.4 a 4.7 e 4.8 a 4.11 apresentam os perfis dos cidadãos que, respectivamente, responderam ao formulário eletrônico e/ou participaram das audiências públicas presenciais.

Tabela 4.4 - Resposta por faixa de idade – participação no formulário eletrônico em 2017.

Faixa de Idade	Nº de respostas	(%)
0 a 18	112	6,31%
19 a 25	256	14,41%
26 a 35	396	22,30%
36 a 50	500	28,15%
51 a 65	350	19,71%
Acima de 65	82	4,62%
Não respondeu	80	4,50%
Total Geral	1776	100%

Fonte: Campos dos Goytacazes (2017)

Tabela 4.5 - Resposta por gênero – participação no formulário eletrônico em 2017.

	Nº de respostas	(%)
Feminino	1022	57,55%
Masculino	750	42,23%
Outros	3	0,18%
Não respondeu	1	0,06%
Total Geral	1776	100%

Fonte: Campos dos Goytacazes (2017)

Tabela 4.6 - Resposta por escolaridade – participação no formulário eletrônico em 2017.

Escolaridade	Nº de respostas	(%)
Ensino Fundamental Completo	204	11,49%
Ensino Fundamental Incompleto	270	15,20%
Ensino Médio Completo	542	30,52%
Ensino Médio Incompleto	141	7,94%
Graduação Completa	269	15,15%
Graduação Incompleta	181	10,19%
Pós-Graduação/Especialização Completa	123	6,93%
Mestrado Completo	31	1,75%
Doutorado Completo	15	0,84%
Total Geral	1776	100%

Fonte: Campos dos Goytacazes (2017)

Tabela 4.7 - Resposta por ocupação – participação no formulário eletrônico em 2017.

Ocupação	Nº de resposta	(%)
Do lar	247	13,91%
Empresário/Empreendedor	78	4,39%
Estudante/Acadêmico	192	10,81%
Funcionário de Empresa Privada	234	13,18%
Funcionário de Empresa Pública	79	4,45%
Nenhuma	196	11,04%
Pesquisador	6	0,34%
Produtor Rural	44	2,48%
Professor	130	7,38%
Profissional Liberal/Autônomo	342	19,26%
Servidor Público Estadual	27	1,52%
Servidor Público Federal	21	1,18%
Servidor Público Municipal	180	10,14%
Total Geral	1776	100%

Fonte: Campos dos Goytacazes (2017)

Tabela 4.8 - Resposta por faixa de idade– participação nas assembleias em 2017.

Faixa de Idade	Nº de respostas	(%)
0 a 18	39	4,38%
19 a 25	144	16,16%
26 a 35	222	24,92%
36 a 50	225	25,25%
51 a 65	167	18,74%
Acima de 65	39	4,38%
Não respondeu	55	6,17%
Total Geral	891	100%

Fonte: Campos dos Goytacazes (2017)

Tabela 4.9 - Resposta por gênero - participação nas assembleias em 2017.

Gênero	Nº de respostas	(%)
Feminino	519	58,25%
Masculino	370	41,53%
Outros	1	0,11%
Não respondeu	1	0,11%
Total Geral	981	100%

Fonte: Campos dos Goytacazes (2017)

Tabela 4.10 - Resposta por escolaridade – participação nas assembleias em 2017.

Escolaridade	Nº de respostas	(%)
Ensino Fundamental Completo	92	10,33%
Ensino Fundamental Incompleto	118	13,24%
Ensino Médio Completo	241	27,05%
Ensino Médio Incompleto	55	6,17%
Graduação Completa	145	16,27%
Graduação Incompleta	120	13,47%
Pós-Graduação/Especialização Completa	92	10,33%
Mestrado Completo	20	2,24%
Doutorado Completo	8	0,90%
Total Geral	891	100%

Fonte: Campos dos Goytacazes (2017)

Tabela 4.11 - Resposta por ocupação – participação nas assembleias em 2017.

Ocupação	Nº de resposta	(%)
Do lar	138	15,49%
Empresário/Empreendedor	46	5,16%
Estudante/Acadêmico	100	11,22%
Funcionário de Empresa Privada	122	13,69%
Funcionário de Empresa Pública	33	3,70%
Nenhuma	75	8,42%
Pesquisador	3	0,34%
Produtor Rural	10	1,12%
Professor	73	8,19%
Profissional Liberal/Autônomo	159	17,85%
Servidor Público Estadual	16	1,80%
Servidor Público Federal	18	2,02%
Servidor Público Municipal	98	11,00%
Total Geral	891	100%

Fonte: Campos dos Goytacazes (2017)

As tabelas 4.12 e 4.13 exibem os percentuais de participação dos cidadãos por localidade, ou seja, os que responderam ao formulário eletrônico e/ou que participaram das audiências públicas, respectivamente.

Com relação à participação pelo formulário eletrônico, foram representadas 90 localidades, destacando-se as participações dos cidadãos nas seguintes localidades: Farol de São Tomé, com 118 participações; Centro, com 97 participações; Parque Guarus, com 81 participações; Distrito de São Sebastião, com 60 participações; Campo Novo, com 55 participações; Jockey Club (I e II) e Distrito de Goytacazes, com 54 participações cada; e Venda Nova e Distrito de Morro do Coco, com 51 participações cada.

Tabela 4.12 – Localidade do cidadão que participou do OP pelo formulário eletrônico em 2017.

(continua)

Localidade	Qtd	(%)	Localidade	Qtd	(%)
Alphaville	18	1,01	Lapa	8	0,45
Barão do Rio Branco	4	0,23	Martins Lage	20	1,13
Bela Vista	7	0,39	Mata da Cruz	16	0,90
Caju	13	0,73	Matadouro	6	0,34
Cambaíba	5	0,28	Mineiros	21	1,18
Campo Novo	55	3,10	Nova Brasília	13	0,73
Capão	7	0,39	Nova Campos	1	0,06
Centro	97	5,46	Nova Canaã	1	0,06
Cidade Luz	7	0,39	Novo Mundo	5	0,28
Conselheiro Tomaz Coelho	7	0,39	Não identificado	1	0,06
Coroa	1	0,06	Parque Aeroporto	7	0,39
Corrientes	4	0,23	Parque Aldeia	3	0,17
Custodópolis	8	0,45	Parque Aurora	31	1,75
Distrito de Dores de Macabú	40	2,25	Parque Califórnia	12	0,68
Distrito de Goytacazes	54	3,04	Parque Dom Bosco	4	0,23
Distrito de Ibitioca	32	1,80	Parque Fazenda Grande	1	0,06

Tabela 4.12 – Localidade do cidadão que participou do OP pelo formulário eletrônico em 2017.
(conclusão)

Localidade	Qtd	(%)	Localidade	Qtd	(%)
Distrito de Morangaba	20	1,13	Parque fazendinha	4	0,23
Distrito de Morro do Coco	51	2,87	Parque Guarus	81	4,56
Distrito de Mussurepe	6	0,34	Parque Leopoldina	24	1,35
Distrito de Santa Maria	26	1,45	Parque Niterói	1	0,06
Distrito de Santo Amaro	5	0,28	Parque Prazeres	26	1,46
Distrito de Santo Eduardo	45	2,53	Parque Rio Branco	1	0,06
Distrito de São Sebastião	60	3,38	Parque Rodoviário	7	0,39
Distrito de Serrinha	19	1,07	Parque Rosário	45	2,53
Distrito de Tocos	45	2,53	Parque Salo Brand	1	0,06
Distrito de Travessão	36	2,03	Parque Santa Helena	6	0,34
Distrito de Vila Nova	25	1,41	Parque São Benedito	26	1,46
Donana	7	0,39	Parque Tropical	10	0,56
Eldorado	21	1,18	Parque Zuza Mota	4	0,23
Espera Feliz	2	0,11	Pecuária	25	1,41
Espírito Santinho	1	0,06	Penha	30	1,69
Esplanada	25	1,41	Santo Amaro	10	0,56
Farol de São Tomé	118	6,64	Santo Antônio	3	0,17
Fazenda Aleluia	1	0,06	São Caetano	27	1,52
Goytacazes	17	0,96	São José	4	0,23
Horto (Parque Califórnia)	18	1,01	Saturnino Braga	2	0,11
Imbé	13	0,73	Solar da Penha	4	0,23
Imperial	4	0,23	Tamandaré	20	1,13
IPS	30	1,69	Tapera	22	1,24
Jardim Carioca	7	0,39	Turf	35	1,97
Jardim Flamboyant (I e II)	36	2,03	Ururaí	42	2,36
João Maria	21	1,18	Venda Nova	51	2,87
Jockey Club (I e II)	54	3,04	Vera Cruz	6	0,34
Julião Nogueira	12	0,68	Vicente Dias	5	0,28
Lagoa de Cima	19	1,07	Vila Industrial	1	0,06

Fonte: Campos dos Goytacazes (2017)

Com relação à participação nas audiências públicas, foram representadas 90 localidades, destacando-se as participações dos cidadãos nas seguintes localidades: Centro, com 66 participações; Distrito de São Sebastião, com 57 participações; Venda Nova, com 50 participações; Campo Novo, com 43 participações; Jardim Flamboyant (I e II), com 33 participações; Parque Rosário e Jockey Club (I e II), com 27 participações cada; e Farol de São Tomé e Distrito de Travessão, com 24 participações cada.

Tabela 4.13 – Localidade do cidadão que participou do OP nas assembleias em 2017.

(continua)

Participação por localidade					
Localidade	Qtd	(%)	Localidade	Qtd	(%)
Alphaville	14	1,57	Lapa	2	0,22
Barão do Rio Branco	4	0,45	Martins Lage	20	2,24
Bela Vista	5	0,56	Mata da Cruz	16	1,80
Caju	7	0,79	Matadouro	0	-
Cambaíba	4	0,45	Mineiros	20	2,24
Campo Novo	43	4,83	Nova Brasília	3	0,34
Capão	6	0,67	Nova Campos	1	0,11

Tabela 4.13 – Localidade do cidadão que participou do OP nas assembleias em 2017.

(conclusão)					
Localidade	Qtd	(%)	Localidade	Qtd	(%)
Centro	66	7,41	Nova Canaã	0	-
Cidade Luz	5	0,56	Novo Mundo	5	0,56
Conselheiro Tomaz Coelho	3	0,34	Não identificado	1	0,11
Coroa	0	-	Parque Aeroporto	5	0,56
Corrientes	2	0,22	Parque Aldeia	2	0,22
Custodópolis	3	0,34	Parque Aurora	16	1,80
Distrito de Dores de Macabú	4	0,45	Parque Califórnia	2	0,22
Distrito de Goytacazes	18	2,02	Parque Dom Bosco	4	0,45
Distrito de Ibitioca	2	0,22	Parque Fazenda Grande	0	-
Distrito de Morangaba	0	-	Parque fazendinha	2	0,22
Distrito de Morro do Coco	22	2,47	Parque Guarus	20	2,24
Distrito de Mussurepe	3	0,34	Parque Leopoldina	17	1,91
Distrito de Santa Maria	22	2,47	Parque Niterói	1	0,11
Distrito de Santo Amaro	1	0,11	Parque Prazeres	3	0,34
Distrito de Santo Eduardo	18	2,02	Parque Rio Branco	1	0,11
Distrito de São Sebastião	57	6,40	Parque Rodoviário	4	0,45
Distrito de Serrinha	18	2,02	Parque Rosário	27	3,03
Distrito de Tocos	16	1,80	Parque Salo Brand	1	0,11
Distrito de Travessão	24	2,69	Parque Santa Helena	2	0,22
Distrito de Vila Nova	1	0,11	Parque São Benedito	15	1,68
Donana	3	0,34	Parque Tropical	6	0,67
Eldorado	2	0,22	Parque Zuza Mota	4	0,45
Espera Feliz	2	0,22	Pecuária	17	1,91
Espírito Santinho	0	-	Penha	17	1,91
Esplanada	3	0,34	Santo Amaro	7	0,79
Farol de São Tomé	24	2,69	Santo Antônio	2	0,22
Fazenda Aleluia	0	-	São Caetano	12	1,35
Goytacazes	4	0,45	São José	4	0,45
Horto (Parque Califórnia)	14	1,57	Saturnino Braga	1	0,11
Imbé	0	-	Solar da Penha	3	0,34
Imperial	2	0,22	Tamandaré	13	1,46
IPS	21	2,36	Tapera	4	0,45
Jardim Carioca	6	0,67	Turf	19	2,13
Jardim Flamboyant (I e II)	33	3,70	Ururá	3	0,34
João Maria	14	1,57	Venda Nova	50	5,61
Jockey Club (I e II)	27	3,03	Vera Cruz	6	0,67
Julião Nogueira	4	0,45	Vicente Dias	5	0,56
Lagoa de Cima	0	-	Vila Industrial	1	0,11

Fonte: Campos dos Goytacazes (2017)

Os temas apontados como necessários e prioritários para o município pela população, no formulário eletrônico e nas audiências públicas, são apresentados na tabela 4.14.

As informações apresentadas até aqui foram os resultados das participações nas audiências públicas na primeira rodada do processo de implementação do OP em 2017, sendo esses resultados utilizados para a elaboração do PPA 2018-2021.

Tabela 4.14 - Temas necessários e prioritários para o município apontados pela população em 2017.

Temas Estratégicos (Formulário Eletrônico)	%	Temas Estratégicos (Audiências Públicas)	%
Saúde	37,45	Saúde	48,65
Educação	16,17	Educação	12,25
Infraestrutura	15,64	Infraestrutura	11,57
Segurança	13,49	Segurança	10,00
Desenvolvimento Econômico	11,48	Desenvolvimento Econômico	8,54
Cultura, Esporte e Lazer	1,71	Cultura, Esporte e Lazer	2,13
Gestão Pública	1,87	Gestão Pública	2,13
Habitação	0,24	Proteção Social	0,90
Proteção Social	0,99	Meio-Ambiente	0,79
Meio-Ambiente	0,96	Não Respondeu/Resposta Inconclusiva	3,03
Total	100%	Total	100%

Fonte: Campos dos Goytacazes (2017)

4.2.2 Segunda rodada

Em 2018, o Poder Executivo Municipal, a partir do decreto nº 065/2018, publicado no Diário Oficial, regulamentou os artigos 119 e 120 da Lei do Plano Diretor, instituindo o Orçamento Municipal Participativo e estabelecendo as diretrizes básicas para sua execução.

De acordo com Campos dos Goytacazes (2018), os objetivos dos artigos 119 e 120 da Lei do Plano Diretor, Decreto nº 065/2018, Art. 3º, são:

- I - incentivar as pessoas a tornarem-se cidadãos ativos pensantes e a se envolverem nas políticas públicas municipais, para que haja o efetivo exercício da cidadania;
- II - estimular a participação social e buscar maior interesse da sociedade em relação à gestão pública, promovendo o diálogo entre o poder público e a sociedade civil;
- III - permitir aos cidadãos indicarem as suas demandas mais imediatas, estabelecendo uma escala de prioridades;
- IV - promover centros de discussão, palestras e similares, envolvendo todos os participantes de forma a levantar demandas pontuais e a prever melhores soluções para os problemas locais;
- V - instituir mecanismos de controle e acompanhamento dos gastos públicos, com o intuito de aumentar a fiscalização e coibir a corrupção;
- VI - gerir, de forma compartilhada entre governo e população, os recursos públicos, buscando aprofundar a qualidade da democracia e do gasto público;
- VII - viabilizar a participação popular de forma inclusiva, possibilitando à Administração Pública trabalhar de forma integrada para a satisfação das necessidades e expectativas das pessoas, com vistas a melhorar a qualidade de vida.

Segundo Campos dos Goytacazes (2018) Decreto nº 065/2018, Art. 9º,

A metodologia e o procedimento a serem seguidos deverão ser elaborados com a participação popular, recomendando-se o seguinte:
I – divisão do Município em Setores Administrativos – base geográfica, devendo cada setor abranger as sedes distritais e núcleos urbanos já determinados na divisão político administrativa do Município, levando em conta os critérios de afinidade política e cultural entre as populações locais;

II – definição dos eixos temáticos:

- a) Saúde;
- b) Desenvolvimento econômico;
- c) Educação;
- d) Cultura, esporte e lazer;
- e) Infraestrutura;
- f) Proteção social;
- g) Habitação;
- h) Meio ambiente;
- i) Segurança;
- l) Gestão pública.

III – Estabelecimento de prioridades temáticas por sedes distritais e núcleos urbanos;

IV – Cronograma das atividades;

V – Regimento Interno;

VI – Construção de um modelo a ser adotado.

Parágrafo único. As necessidades serão diagnosticadas nas bases geográficas, cuja população selecionará suas prioridades temáticas, hierarquizando as obras e serviços em cada tema.

Art. 10º A elaboração do Orçamento Participativo será sempre presencial, podendo-se gradativamente implantar também o Orçamento Participativo Digital como forma de ampliar a participação dos moradores e agregar os diferentes segmentos sociais.

Comparando-se a metodologia com as ações da primeira rodada, podem-se observar alterações, tanto nas audiências públicas como no formulário eletrônico. A gestão municipal optou por utilizar, como base para o OP, o Plano Plurianual (PPA), tendo em vista que o plano foi elaborado com a participação da sociedade e contém todas as políticas públicas.

De acordo com a administração pública municipal, para a rodada do OP, caberia ao cidadão votar, em uma escala de prioridade, qual dos programas e/ou ações deveriam ser alvo das intervenções da gestão pública e prevê-lo no planejamento orçamentário para 2019.

O procedimento de votação contemplou dois procedimentos:

- a) Ação 1 - Votação de duas ações preferenciais contidas no PPA
- b) Ação 2 - Consulta, por escrito, individualizada, de uma ação de investimento, caso tivesse disponibilidade financeira, para o município em 2019.

Partindo-se das informações e ações planejadas em 2017, durante a

elaboração do PPA, a administração pública municipal realizou novas audiências públicas, buscando-se, além de realizar novas consultas, participar a população sobre as ações governamentais durante o ano anterior.

Para a segunda rodada, o número de audiências públicas foi reduzido para 7, tendo estas ocorrido no período compreendido entre 17 de julho de 2018 e 31 de julho de 2018. As localidades que receberam as audiências públicas foram: Farol de São Tomé, Centro I, Dores de Macabu, Goitacazes, Morro do Coco, Guarus e Centro II. A tabela 4.15 apresenta o número de participantes nas audiências públicas em cada uma das localidades.

Tabela 4.15 – Participação nas Audiências Públicas realizadas em 2018 para o OP.

Localidade	Participantes	(%)
Farol de São Tomé	39	18,48%
Centro I (Secretaria de Governo)	0	0,00%
Dores de Macabu	38	18,01%
Goitacazes	34	16,11%
Morro do Coco	33	15,64%
Guarus	42	19,91%
Centro II	25	11,85%
Total Geral	211	100%

Fonte: Campos dos Goytacazes (2018)

Assim como realizado na primeira rodada, aplicou-se o formulário eletrônico. Os dados são apresentados nas tabelas 4.16 a 4.19.

Tabela 4.16 - Resposta por faixa de idade – participação no formulário eletrônico em 2018.

Faixa de Idade	Nº de respostas	(%)
0 a 18	47	10,61%
19 a 25	55	12,19%
26 a 35	136	30,70%
36 a 50	114	25,73%
51 a 65	60	13,54%
Acima de 65	5	1,13%
Não respondeu	27	6,09%
Total Geral	443	100%

Fonte: Campos dos Goytacazes (2018)

Tabela 4.17 - Resposta por gênero – participação no formulário eletrônico em 2018.

Gênero	Nº de respostas	(%)
Feminino	235	53,05%
Masculino	208	46,95%
Outros	0	0%
Não respondeu	0	0%
Total Geral	443	100%

Fonte: Campos dos Goytacazes (2018)

Tabela 4.18 - Resposta por escolaridade – participação no formulário eletrônico em 2018.

Escolaridade	Nº de respostas	(%)
Ensino Fundamental Completo	14	3,16%
Ensino Fundamental Incompleto	13	2,93%
Ensino Médio Completo	109	24,60%
Ensino Médio Incompleto	25	5,64%
Graduação Completa	117	26,41%
Graduação Incompleta	75	16,93%
Pós-Graduação/Especialização Completa	68	15,53%
Mestrado Completo	16	3,61%
Doutorado Completo	6	1,35%
Total Geral	443	100%

Fonte: Campos dos Goytacazes (2018)

Tabela 4.19 - Resposta por ocupação – participação no formulário eletrônico em 2018.

Ocupação	Nº de resposta	(%)
Do lar	30	15,49%
Empresário/Empreendedor	23	5,16%
Estudante/Acadêmico	101	11,22%
Funcionário de Empresa Privada	42	13,69%
Funcionário de Empresa Pública	23	3,70%
Nenhuma	29	8,42%
Pesquisador	7	0,34%
Produtor Rural	3	1,12%
Professor	38	8,19%
Profissional Liberal/Autônomo	47	17,85%
Servidor Público Estadual	9	1,80%
Servidor Público Federal	8	2,02%
Servidor Público Municipal	80	11,00%
Total Geral	443	100%

Fonte: Campos dos Goytacazes (2018)

Nas audiências públicas, houve um total de 211 participações, enquanto no formulário eletrônico, contabilizaram-se 443 participações, perfazendo um total de 654 participações. Comparando-se as participações nas audiências públicas realizadas na primeira rodada às participações na segunda rodada constata-se uma redução proporcional de aproximadamente 25% de participações. Com relação ao formulário eletrônico, percebe-se uma redução ainda maior, na ordem de 75%, nas participações. A redução apontada pode ser creditada ao menor tempo de disponibilização do formulário para coleta de dados no sítio da Prefeitura e a baixa divulgação das ações.

Na segunda rodada, o perfil geral do participante no formulário eletrônico se manteve quase o mesmo da primeira rodada: cidadão entre 26 a 35 anos - 30,70%, do gênero feminino – 53,05%, com graduação completa – 26,41% e sendo profissional liberal/autônomo – 17,85%. Destacam-se, ainda, os

participantes entre 36 e 50 anos, que abrangeram 25,73% do total, e a ocupação “Do lar”, que compreendeu 15,49%.

A tabela 4.20 exibe os percentuais de participação dos cidadãos por localidade. A partir dela, pode-se destacar a participação dos cidadãos nos seguintes bairros: Centro, com 63 participações; Distrito de Morro do Coco, com 47 participações; Distrito de Goytacazes, com 36 participações; Distrito de Ibitioca, com 30 participações; Farol de São Tomé, com 27 participações; e Jockey Club (I e II) com, 18 participações. Ressalta-se que estavam representadas, no formulário eletrônico, 69 localidades.

Tabela 4.20: Localidade do cidadão que participou do OP pelo formulário eletrônico em 2018.

(continua)					
Localidade	Qtd	(%)	Localidade	Qtd	(%)
Alphaville	4	0,90	Matadouro	0	0,00
Barão do Rio Branco	1	0,23	Mineiros	1	0,23
Bela Vista	2	0,45	Nova Brasília	4	0,90
Caju	5	1,13	Nova Campos	1	0,23
Cambaíba	0	0,00	Nova Canaã	0	0,00
Campo Novo	0	0,00	Novo Jockey	4	0,90
Capão	0	0,00	Novo Mundo	0	0,00
Centro	63	14,22	Parque Aeroporto	4	0,90
Cidade Luz	3	0,68	Parque Alberto Torres	1	0,23
Codin	1	0,23	Parque Aldeia	0	0,00
Conselheiro Tomaz Coelho	1	0,23	Parque Bandeirante	1	0,23
Coroa	0	0,00	Parque Aurora	9	2,03
Corrientes	3	0,68	Parque Califórnia	3	0,68
Custodópolis	2	0,45	Parque Dom Bosco	0	0,00
Distrito de Dores de Macabú	2	0,45	Parque Fazenda Grande	1	0,23
Distrito de Goytacazes	36	8,13	Parque Fazendinha	0	0,00
Distrito de Ibitioca	30	6,77	Parque Guarus	7	1,58
Distrito de Morangaba	0	0,00	Parque Imperial	3	0,68
Distrito de Morro do Coco	47	10,61	Parque José do Patrocínio	1	0,23
Distrito de Mussurepe	1	0,23	Parque Leopoldina	8	1,81
Distrito de Santa Maria	0	0,00	Parque Niterói	0	0,00
Distrito de Santo Amaro	1	0,23	Parque Prazeres	2	0,45
Distrito de Santo Eduardo	0	0,00	Parque Rio Branco	2	0,45
Distrito de São Sebastião	0	0,00	Parque Rodoviário	8	1,81
Distrito de Serrinha	0	0,00	Parque Rosário	9	2,03
Distrito de Tocos	4	0,90	Parque Salo Brand	0	0,00
Distrito de Travessão	4	0,90	Parque Santa Helena	2	0,45
Distrito de Vila Nova	0	0,00	Parque Santa Rosa	3	0,68
Donana	6	1,35	Parque Santo Amaro	2	0,45
Eldorado	6	1,35	Parque Santo Antônio	1	0,23
Espera Feliz	0	0,00	Parque Santos Dumont	1	0,23
Espírito Santinho	0	0,00	Parque São José	1	0,23
Esplanada	4	0,90	Parque Tropical	4	0,90
Farol de São Tomé	27	6,09	Solar da Penha	5	1,13
Fazenda Aleluia	0	0,00	Saturnino Braga	1	0,23
Goytacazes	0	0,00	Tapera	3	0,68
Horto (Parque Califórnia)	5	1,13	Parque Tamandaré	6	1,35

Tabela 4.20: Localidade do cidadão que participou do OP pelo formulário eletrônico em 2018.
(conclusão)

Localidade	Qtd	(%)	Localidade	Qtd	(%)
Imbé	0	0,00	Parque São Benedito	2	0,45
IPS	3	0,68	Parque São Caetano	7	1,58
Jardim Carioca	5	1,13	Pecuária	14	3,16
Jardim das Palmeiras	1	0,23	Parque Zuza Mota	2	0,45
Jardim Flamboyant (I e II)	7	1,58	Ururaí	2	0,45
João Maria	1	0,23	Turf	11	2,48
Jockey Club (I e II)	18	4,06	Venda Nova	2	0,45
Julião Nogueira	0	0,00	Vera Cruz	3	0,68
Lagoa de Cima	0	0,00	Vicente Dias	2	0,45
Lapa	1	0,23	Vila Industrial	0	0,00
Martins Lage	0	0,00	Vivendas do Coqueiro 3	6	1,35
Mata da Cruz	0	0,00			

Fonte: Campos dos Goytacazes (2018)

Os temas apontados como necessários e prioritários para o município pela população na segunda rodada do OP, levando-se em consideração o formulário eletrônico e as audiências públicas, são apresentados na tabela 4.21. Comparando-se os resultados da primeira aos da segunda rodada, constata-se que as prioridades permaneceram as mesmas, ou seja, saúde, educação e infraestrutura são as principais demandas dos participantes.

Como mencionado anteriormente, é relevante destacar que, ao participar da pesquisa, o munícipe poderia escolher duas prioridades de ação do governo ligadas ao OP, usando uma ordem decrescente de importância. Atribuíram-se pesos para as prioridades a partir da ordenação apresentada, ou seja, para prioridade 1 (P1) foi atribuído peso 2 e para prioridade 2 (P2) foi atribuído peso 1. A tabela 4.21 apresenta os resultados do produto entre voto e peso.

Tabela 4.21 - Temas necessários e prioritários para o município apontados pela população em 2018.

Temas Estratégicos	Voto x Peso	%
Saúde	658	49,51
Educação	237	17,83
Infraestrutura	179	13,47
Segurança	82	6,17
Desenvolvimento Econômico	60	4,52
Cultura, Esporte e Lazer	27	2,03
Meio Ambiente, Limpeza	29	2,18
Assistência	17	1,28
Gestão	15	1,13
Sem resposta	25	1,88
Total	1329	100%

Fonte: Campos dos Goytacazes (2018)

4.2.3 Terceira rodada

Em 2019, o Poder Executivo Municipal, por meio do decreto nº 159/2019, publicado no Diário Oficial em 10 de junho de 2019, criou a Comissão Especial do Orçamento Participativo - CEOP do Município de Campos dos Goytacazes. De acordo com Campos dos Goytacazes (2019):

O PREFEITO MUNICIPAL DE CAMPOS DOS GOYTACAZES, no exercício das atribuições, que lhe são conferidas pela Lei Orgânica do Município, em seu artigo 78, inciso IX, da Lei Orgânica do Município de Campos dos Goytacazes; e CONSIDERANDO as diretrizes e procedimentos adotados no processo do Orçamento Municipal Participativo, já estabelecidos e regulamentados através do Decreto nº 65 de 28 de fevereiro de 2018, em atendimento aos termos do parágrafo único do artigo 119 da Lei Municipal nº 7.972 de 31 de março de 2008, denominada “Plano Diretor do Município de Campos dos Goytacazes/RJ”;

CONSIDERANDO a necessidade da gestão orçamentária participativa do Município como condição obrigatória para aprovação do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei do Orçamento Anual pela Câmara Municipal, instituída pelo artigo 44 da Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001;

CONSIDERANDO a necessidade de difundir e incentivar práticas governamentais relacionadas à transparência do governo, ao acesso à informação pública e ao controle social.

CONSIDERANDO que a participação popular no processo de concepção e elaboração do Orçamento Participativo, promovendo a construção colaborativa entre os múltiplos setores da sociedade, garante maior legitimidade ao processo e engajamento dos segmentos sociais na promoção do controle social.

DECRETA:

Art. 1º Fica criada a Comissão Especial do Orçamento Participativo no âmbito do Município, formada pela Secretaria Municipal da Transparência e Controle, Secretaria Municipal de Governo, Gabinete do Prefeito, Câmara Municipal, bem como as instituições convidadas, Associação Raízes e Universidade Cândido Mendes, por seus destacados estudos e iniciativas na promoção e fortalecimento do controle social no município.

Art. 2º A presidência da Comissão será exercida pela Secretaria Municipal da Transparência e Controle.

Art. 3º A Comissão Especial do Orçamento Participativo a que se refere o art. 1º deste Decreto tem as seguintes atribuições, conforme Art. 8 e 9 do Decreto nº 65 de 2018:

I - elaborar o Programa do Orçamento Participativo (POP), onde serão indicados os procedimentos, programação, prazos e modelos de implementação, acompanhamento e divulgação de resultados;

II - definir a metodologia e procedimentos para a divisão do município em setores geográficos e eixos temáticos de discussão por sedes distritais e núcleos urbanos, cronograma de atividades e regimento interno;

III - difundir e incentivar práticas governamentais relacionadas à transparência, acesso à informação e participação popular, contribuindo para a ampla divulgação das atividades e programas desenvolvidos por esta Comissão.

Art. 4º A Comissão Especial do Orçamento Participativo se reunirá sempre que convocada pelo presidente, que determinará a data e o local da reunião.

Art. 5º Sempre que julgar necessário, a Comissão poderá solicitar o comparecimento às suas reuniões de representantes de outros órgãos e entidades da Administração Pública Municipal ou de especialistas nas matérias de seu interesse.

Art. 6º As instituições convidadas poderão ser substituídas a qualquer momento por determinação do presidente da Comissão.

Art. 7º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação, revogando as disposições em contrário. (CAMPOS DOS GOYTACAZES, 2019 p. 2)

Após a constituição da CEOP, realizaram-se duas reuniões, nos dias 13 e 27 de junho de 2019, para definição da metodologia a ser utilizada na terceira rodada do orçamento participativo.

A CEOP decidiu, por votação entre os participantes, manter as ações realizadas em 2018, que correspondem a segunda rodada, ou seja, optou-se em utilizar como base o Plano Plurianual (PPA) incumbindo o cidadão participante de votar, em uma escala de prioridade, quais dos programas e/ou ações deveriam ser alvo das intervenções da gestão e prevê-los no planejamento orçamentário para 2020.

O procedimento de votação contemplou dois procedimentos:

- a) Ação 1 - Votação de três ações preferenciais contidas no PPA;
- b) Ação 2 - Consulta de uma ação de investimento, caso tivesse disponibilidade financeira, para o município em 2020.

Novamente, assim como em 2017 e 2018, a administração pública municipal realizou audiências públicas, buscando, além de realizar novas consultas, informar a população sobre as ações governamentais durante o ano anterior.

Para a terceira rodada, o número inicial de audiências públicas definido foi de 8 audiências que ocorreriam no período compreendido entre 09 de julho de 2019 e 24 de julho de 2019. Contudo foi proposta à CEOP a realização de mais uma audiência pública no dia 25 de julho de 2019. As localidades que

receberam as audiências públicas, em ordem de realização, foram: Farol de São Tomé, Travessão, Ururaí, Parque Guarus, Goitacazes, Jardim Carioca, Parque Aurora, Santa Maria e Esplanada. A tabela 4.22 apresenta o número de participantes de cada uma das localidades.

Tabela 4.22 - Participação nas Audiências Públicas realizadas em 2019 para o OP.

Participação não Audiências Públicas		
Localidades	Participantes	(%)
Farol de São Tomé	44	10,14
Travessão	8	1,84
Ururaí	19	4,38
Parque Guarus	37	8,53
Goitacazes	33	7,60
Jardim Carioca	37	8,53
Parque Aurora	63	14,52
Santa Maria	84	19,35
Esplanada	109	25,12
Total Geral	434	100%

Fonte: Campos dos Goytacazes (2019)

Assim como realizado nas rodadas anteriores, aplicou-se o formulário eletrônico. Os dados são apresentados nas tabelas 4.23 a 4.26.

Tabela 4.23 - Resposta por faixa de idade – participação no formulário eletrônico em 2019.

Resposta por Faixa de Idade		
Faixa de Idade	Nº de respostas	(%)
0 a 18	4	2,26
19 a 25	30	16,95
26 a 35	48	27,12
36 a 50	53	29,94
51 a 65	20	11,30
Acima de 65	0	0,00
Não respondeu	22	12,43
Total Geral	177	100%

Fonte: Campos dos Goytacazes (2019)

Tabela 4.24 - Resposta por gênero – participação no formulário eletrônico em 2019.

Resposta por Gênero		
	Nº de respostas	(%)
Feminino	97	54,80%
Masculino	80	45,20%
Outros	0	0%
Não respondeu	0	0%
Total Geral	177	100%

Fonte: Campos dos Goytacazes (2019)

Tabela 4.25 - Resposta por escolaridade – participação no formulário eletrônico em 2019.

Resposta por Escolaridade		
	Nº de respostas	(%)
Ensino Fundamental Completo	3	1,69
Ensino Fundamental Incompleto	1	0,56
Ensino Médio Completo	60	33,90
Ensino Médio Incompleto	7	3,95
Graduação Completa	36	20,34
Graduação Incompleta	43	24,29
Pós-Graduação/Especialização Completa	21	11,86
Mestrado Completo	6	3,39
Doutorado Completo	0	0,00
Total Geral	177	100%

Fonte: Campos dos Goytacazes (2019)

Tabela 4.26 - Resposta por ocupação – participação no formulário eletrônico em 2019.

Resposta por Ocupação		
	Nº de resposta	(%)
Do lar	6	3,39
Empresário/Empreendedor	14	7,91
Estudante/Acadêmico	20	11,30
Funcionário de Empresa Privada	27	15,25
Funcionário de Empresa Pública	10	5,65
Nenhuma	46	25,99
Pesquisador	0	0,00
Produtor Rural	0	0,00
Professor	4	2,26
Profissional Liberal/Autônomo	10	5,65
Servidor Público Estadual	4	2,26
Servidor Público Federal	6	3,39
Servidor Público Municipal	30	16,95
Total Geral	177	100%

Fonte: Campos dos Goytacazes (2019)

O total de participações foi igual a 611, sendo 434 participações nas audiências públicas e 177 participações no formulário eletrônico. Verificando-se as informações das participações nas audiências públicas realizadas na segunda rodada, constata-se um aumento de 105,68% no número de participantes.

Já em relação ao número de participantes no formulário eletrônico, percebe-se uma redução na ordem de 60% nas participações. A redução apontada pode ser creditada ao tempo de disponibilidade do formulário para coleta de dados no sítio da Prefeitura e à baixa divulgação das ações, assim como ocorreu na segunda rodada.

Na terceira rodada, o perfil geral do participante no formulário eletrônico foi: cidadão entre 36 e 50 anos – 29,94%, do gênero feminino – 54,80%, com

ensino médio completo – 33,90% e não tendo ocupação – 33,90%. Vale destacar os participantes com idade entre 26 a 35 anos, que abrangem 27,12% do total; com graduação incompleta, que correspondem a 24,29% e com ocupação Servidor Público Municipal, que compreendem 15,49% da totalidade.

Na tabela 4.27, exibem-se os percentuais de participação dos cidadãos por localidade. Pode-se destacar a participação dos cidadãos nos seguintes bairros: Centro, com 18 participações; Distrito de São Sebastião, com 15 participações, e Tocos, com 16 participações. Ressalta-se que estavam representadas 61 localidades no formulário eletrônico.

Tabela 4.27 - Localidade do cidadão que participou do OP pelo formulário eletrônico

(continua)

Localidade	Qtd	(%)	Localidade	Qtd	(%)
Alphaville	1	0,56	Mineiros	1	0,56
Baixa Grande	1	0,56	Nova Brasília	1	0,56
Barão do Rio Branco	1	0,56	Nova Campos	0	0,00
Bela Vista	3	1,69	Nova Canaã	0	0,00
Caju	1	0,56	Nova Goitacazes	2	1,13
Cambaíba	0	0,00	Novo Jockey	3	1,69
Campo Novo	0	0,00	Novo Mundo	0	0,00
Capão	0	0,00	Parque Aeroporto	0	0,00
Centro	18	10,17	Parque Alberto Torres	0	0,00
Cidade Luz	0	0,00	Parque Aldeia	3	1,69
Codim	1	0,56	Parque Bandeirante	1	0,56
Conselheiro Tomaz Coelho	1	0,56	Parque Aurora	8	4,52
Coroa	0	0,00	Parque Alvorada	1	0,56
Corrientes	1	0,56	Parque Califórnia	2	1,13
Custodópolis	0	0,00	Parque Dom Bosco	0	0,00
Distrito de Dores de Macabú	0	0,00	Parque Fazenda Grande	0	0,00
Distrito de Goytacazes	6	3,39	Parque Fazendinha	0	0,00
Distrito de Ibitioca	7	3,95	Parque Guarus	4	2,26
Distrito de Morangaba	0	0,00	Parque Imperial	1	0,56
Distrito de Morro do Coco	0	0,00	Parque José do Patrocínio	0	0,00
Distrito de Mussurepe	1	0,56	Parque Leopoldina	2	1,13
Distrito de Santa Maria	1	0,56	Parque Niterói	0	0,00
Distrito de Santo Amaro	0	0,00	Parque Maciel	1	0,56
Distrito de Santo Eduardo	1	0,56	Parque Prazeres	0	0,00
Distrito de São Sebastião	15	8,47	Parque Rio Branco	0	0,00
Distrito de Serrinha	1	0,56	Parque Rodoviário	1	0,56
Distrito de Tocos	16	9,04	Parque Rosário	3	1,69
Distrito de Travessão	3	1,69	Parque Salo Brand	0	0,00
Distrito de Vila Nova	0	0,00	Parque Santa Helena	1	0,56
Donana	4	2,26	Parque Santa Rosa	3	1,69
Eldorado	0	0,00	Parque Santo Amaro	4	2,26
Espera Feliz	0	0,00	Parque Santo Antônio	3	1,69
Espírito Santinho	0	0,00	Parque Santos Dumont	0	0,00
Esplanada	0	0,00	Parque São José	2	1,13
Farol de São Tomé	4	2,26	Parque Saraiva	1	0,56
Fundão	1	0,56	Parque Tropical	0	0,00
Fazenda Aleluia	0	0,00	Solar da Penha	2	1,13
Goytacazes	0	0,00	Saturnino Braga	0	0,00

Tabela 4.27 - Localidade do cidadão que participou do OP pelo formulário eletrônico

(conclusão)					
Localidade	Qtd	(%)	Localidade	Qtd	(%)
Horto (Parque Califórnia)	0	0,00	Tapera	1	0,56
Ilha da Conceição	1	0,56	Parque Tamandaré	3	1,69
Imbé	0	0,00	Parque São Benedito	0	0,00
IPS	0	0,00	Parque São Caetano	2	1,13
Jardim Carioca	4	2,26	Pecuária	0	0,00
Jardim das Palmeiras	0	0,00	Parque Zuza Mota	0	0,00
Jardim Flamboyant (I e II)	3	1,69	Terra Prometida	1	0,56
Jardim Maria Queiroz	1	0,56	Ururaí	4	2,26
João Maria	1	0,56	Turf Club	5	2,82
Jockey Club (I e II)	4	2,26	Venda Nova	1	0,56
Julião Nogueira	0	0,00	Vera Cruz	2	1,13
Lagoa de Cima	0	0,00	Vicente Gonçalves Dias	2	1,13
Lapa	0	0,00	Vila Industrial	1	0,56
Martins Lage	0	0,00	Vila Verde	2	1,13
Mata da Cruz	0	0,00	Visconde de Ururaí	1	0,56
Matadouro	0	0,00	Vivendas do Coqueiro 3	0	0,00

Fonte: Campos dos Goytacazes (2018)

Os temas apontados como necessários e prioritários para o município pela população na terceira rodada do OP, levando-se em consideração o formulário eletrônico, são apresentados nas tabelas 4.28 a 4.30. Comparando-se os resultados da primeira, segunda e terceira rodadas, constata-se que as prioridades praticamente permaneceram as mesmas, ou seja, saúde, educação e infraestrutura.

Ao participar o munícipe poderia escolher três prioridades de ação do governo ligadas OP, usando como critério a ordem decrescente de importância. Atribuíram-se pesos às prioridades, a partir ordenação apresentada, ou seja, para prioridade 1 (P1) foi atribuído um peso 3; para prioridade 2 (P2) foi atribuído um peso 2; e para prioridade 3 (P3) foi atribuído um peso 1. A tabela 4.31 apresenta os resultados do produto entre voto e peso.

Tabela 4.28 - Temas necessários e prioritários para o município apontados pela população em 2019 no formulário eletrônico como Prioridade 1.

Temas Estratégicos - Prioridade 1	Votos	%
Saúde	82	46,33%
Educação	24	13,56%
Infraestrutura e Mobilidade Urbana	32	18,08%
Segurança	8	4,52%
Desenvolvimento Econômico	11	6,21%
Cultura, Esporte e Lazer	3	1,69%
Meio Ambiente	7	3,95%
Proteção Social	6	3,39%
Gestão Pública	4	2,26%
Total	177	100,00%

Fonte: Campos dos Goytacazes (2019)

Tabela 4.29 - Temas necessários e prioritários para o município apontados pela população em 2019 no formulário eletrônico como Prioridade 2

Temas Estratégicos	Votos	%
Saúde	42	23,73%
Educação	38	21,47%
Infraestrutura e Mobilidade Urbana	38	21,47%
Segurança	13	7,34%
Desenvolvimento Econômico	10	5,65%
Cultura, Esporte e Lazer	13	7,34%
Meio Ambiente	9	5,08%
Proteção Social	8	4,52%
Gestão Pública	6	3,39%
Total	177	100,00%

Fonte: Campos dos Goytacazes (2019)

Tabela 4.30 - Temas necessários e prioritários para o município apontados pela população em 2019 no formulário eletrônico como Prioridade 3

Temas Estratégicos	Votos	%
Saúde	24	13,56%
Educação	20	11,30%
Infraestrutura e Mobilidade Urbana	43	24,29%
Segurança	23	12,99%
Desenvolvimento Econômico	23	12,99%
Cultura, Esporte e Lazer	12	6,78%
Meio Ambiente	14	7,91%
Proteção Social	11	6,21%
Gestão Pública	7	3,95%
Total	177	100,00%

Fonte: Campos dos Goytacazes (2019)

Tabela 4.31 - Temas necessários e prioritários para o município apontados pela população em 2019 no formulário eletrônico como Prioridades 1, 2 e 3.

Temas Estratégicos	Votos x Peso	%
Saúde	354	33,33%
Educação	168	15,82%
Infraestrutura e Mobilidade Urbana	215	20,24%
Segurança	73	6,87%
Desenvolvimento Econômico	76	7,16%
Cultura, Esporte e Lazer	47	4,43%
Meio Ambiente	53	4,99%
Proteção Social	45	4,24%
Gestão Pública	31	2,92%
Total	1062	100,00%

Fonte: Campos dos Goytacazes (2019)

É importante destacar que, ao fazer a escolha da prioridade, o respondente do formulário eletrônico poderia apontar o programa do PPA que deveria receber as prioridades 1, 2 ou 3. As tabelas 4.32, 4.33 e 4.34

apresentam, resumidamente, os principais programas escolhidos como prioridades 1, 2 e 3 das três áreas mais importantes apontadas na tabela 4.31.

Tabela 4.32 - Programas apontados como prioritários, no Eixo Saúde, pelos respondentes do formulário eletrônico em 2019.

1. EIXO SAÚDE	P1	%	P2	%	P3	%
1.1 Atendimento a exames, consultas e internações	31	37,80	8	19,05	4	16,67
1.2 Remédio na farmácia básica	13	15,85	2	4,76	5	20,83

Fonte: Elaborada pelo próprio autor, baseado em Campos dos Goytacazes, 2019

Tabela 4.33 - Programas apontados como prioritários, no Eixo Infraestrutura e Mobilidade Urbana, pelos respondentes do formulário eletrônico em 2019.

2. EIXO INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE URBANA	P1	%	P2	%	P3	%
2.1 Obras	15	46,88	16	42,11	20	46,51
2.1.1 Pavimentação, reestruturação de vias em paralelepípedo	4	26,67	4	25,00	1	5,00
2.1.2 Construção, ampliação, manutenção e urbanização de estradas, vias de acesso, rotatórias, viadutos	0	0,00	3	18,75	4	20,00
2.2 Iluminação pública	1	3,13	1	2,63	2	4,65
2.2.1 Manutenção da iluminação pública	1	100,00	1	100,00	2	100,00
2.3 Saneamento	3	9,38	5	13,16	4	9,30
2.3.1 Construção e limpeza de fossas e cisternas	0	0,00	2	40,00	2	50,00
2.3.2 Saneamento para comunidades rurais e urbanas de interesse social	2	66,67	3	60,00	2	50,00
2.4 Trânsito e transporte	13	40,63	16	42,11	17	39,53
2.4.1 Manutenção do sistema de transporte coletivo, alternativo e individual (táxi (transporte público (coletivo e individual))	9	69,23	10	62,50	7	41,18

Fonte: Elaborada pelo próprio autor, baseado em Campos dos Goytacazes, 2019

Tabela 4.34 - Programas apontados como prioritários, no Eixo Educação, pelos respondentes do formulário eletrônico em 2019.

3. EIXO EDUCAÇÃO	P1	%	P2	%	P3	%
3.1 Manutenção de creches municipais	7	29,17	7	18,42	2	10,00
3.2 Avaliação do processo de aprendizado dos alunos de primeiro e segundo segmento	6	25,00	8	21,05	2	10,00
3.3 Manutenção de escolas municipais	5	20,83	7	18,42	9	45,00

Fonte: Elaborada pelo próprio autor, baseado em Campos dos Goytacazes, 2019

Com a realização das audiências públicas identificou-se, em cada uma das localidades, o que os cidadãos presentes julgavam como prioridades de ações do governo. O quadro 4.9 apresenta, por localidade, as três prioridades escolhidas em ordem de importância. Pode-se observar que saúde e infraestrutura estiveram presentes nas demandas de todas as localidades.

Quadro 4.9 – Prioridades por localidade apontadas pela população, em 2019, nas audiências públicas, como Prioridades 1, 2 e 3.

(continua)

Localidade	Prioridade 1	Prioridade 2	Prioridade 3
Farol	Infraestrutura - Saneamento	Saúde – Falta de Medicamentos	Desenvolvimento Econômico – Trabalho e renda/Estágios para jovens (no Ensino Médio)
Travessão	Saúde – Falta de medicamentos	Infraestrutura - Saneamento	Lazer – Cidade Viva
Ururá	Saúde – Saúde da família, reforma e ampliação das unidades de saúde	Infraestrutura - Saneamento	Infraestrutura - Obras de reforma e manutenção de praças.
Parque Guarus	Saúde – Falta de medicamentos	Educação - EJA	Desenvolvimento Econômico Trabalho e Renda – Qualificação profissional.
Goytacazes	Infraestrutura – Obras Saneamento e Calçamento	Saúde – Marcação de Consultas	Educação – Falta de Uniformes

Quadro 4.9 – Prioridades por localidade apontadas pela população, em 2019, nas audiências públicas, como Prioridades 1, 2 e 3.

(conclusão)

Localidade	Prioridade 1	Prioridade 2	Prioridade 3
Jardim Carioca	Saúde – Falta de medicamentos e Infraestrutura das unidades de saúde	Cultura – Igualdade Racial – Criação de Cursos Preparatórios e reforço escolar	Infraestrutura – Continuidade de obras paradas (Vila Olímpica e Praça Lagoa do Vigário)
Parque Aurora	Saúde – Ambulância e marcação de consulta	Infraestrutura – Transporte, linhas IPS e Alphaville	Infraestrutura – Obras de prolongamento da Nossa Senhora do Carmo.
Santa Maria	Saúde – Ambulância	Infraestrutura – Transporte, ônibus para estudantes	Infraestrutura – Obras na rede elétrica das escolas.
Parque Esplanada	Saúde – Atendimento e infraestrutura do HFM	Infraestrutura – Obras de reforma na UBS Jamil Abdu	Meio Ambiente – Limpeza, fiscalização de descarte irregular de lixo no bairro.

Fonte: Elaborada pelo autor, 2020.

4.3 CONSIDERAÇÕES SOBRE O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES

De acordo com Jesus (2004), a proposta principal do OP é atuar como uma política pública buscando a melhoria do desempenho institucional, por meio de demandas e do uso racional dos recursos municipais. Ainda segundo o autor, os resultados do OP dependem de uma combinação de dois fatores principais: a participação, sendo esta associativista, e as características institucionais do funcionamento do OP.

Segundo Santos (2002), o OP é um processo de participação baseado em 3 princípios básicos: i) todos os cidadãos têm o direito de participar; ii) a participação pode ser direta ou representativa; e iii) os recursos de investimentos devem ser distribuídos segundo um critério objetivo previamente definido.

Para Avritzer e Navarro (2003), a participação popular é uma “ferramenta capaz de desvendar os mistérios do orçamento público, constituindo-se como importante gerador de cidadania”. O OP se configura como uma maneira de completar as limitações da democracia representativa por meio da introdução de elementos deliberativos na participação da população.

De acordo com Pires (2001), o OP é uma oportunidade para o exercício da cidadania, pois permite “ao indivíduo resgatar a ideia de que é sujeito, de que é suficientemente digno para ser respeitado pelo poder público”.

Pereira (2008) afirma que o OP tem se constituído como uma “escola de cidadania”, pois, ao participarem, os indivíduos deixam de ser somente indivíduos e passam a atuar de maneira mais consciente e organizada.

Partindo das considerações apresentadas, constata-se ser de grande importância analisar a participação dos cidadãos no OP de Campos dos Goytacazes.

Das informações apresentadas na seção 4.2, é notório o número de participação das mulheres, principalmente nos formulários eletrônicos de 2017, 2018 e 2019, e nas audiências públicas de 2017, o que leva a crer na mudança do papel da mulher na família, ou seja, esta tem passado a atuar como chefe na nova estrutura social familiar.

Durante a realização da pesquisa *in loco*, foi possível conversar com algumas das mulheres que participavam das audiências públicas, e, de acordo com os relatos delas, ficaram mais evidentes as transformações que estão ocorrendo na estrutura familiar em consequência do papel da mulher como chefe da família. Como exemplo, cita-se o depoimento de uma senhora, muito atenciosa, que informou, como atividade profissional, ser marisqueira e sustentar sua família, composta por uma filha e dois netos.

Como outro depoimento, destaca-se uma jovem senhora costureira que reside em uma comunidade do município com sua família composta por sua mãe e seu pai, este aposentado, e dois filhos, sendo sua a principal renda familiar.

Tais depoimentos vão ao encontro do que observaram Carvalho e Alves (2012), ao constatarem que transformações estruturais estão se desenrolando na composição e no tamanho das famílias, as quais estão apresentando estruturas menores e mais heterogêneas, configurando uma nova estrutura social.

Para Costa e Marra (2013), as alterações na estrutura das famílias brasileiras assinalam para uma “diversidade de formas e organização”, dentre elas destacam-se as famílias monoparentais, principalmente pelo aumento do número de mães solteiras e de separações e divórcios.

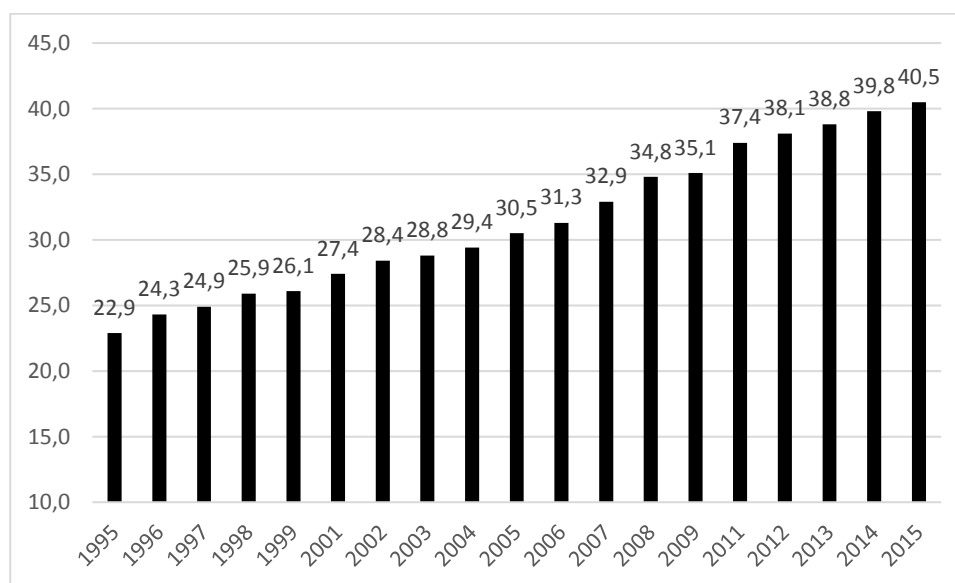
A família monoparental feminina é aquela em que vivem juntos mãe e filho, ou filhos, nas qual a mulher é mãe solteira, divorciada ou separada que não mais quis ou teve a oportunidade de uma união estável. Como apresentado anteriormente, pelo Censo 2010 (IBGE, 2012), nas famílias monoparentais predominam mulheres sem cônjuges e com filhos. Elas se responsabilizam pelo domicílio, pela manutenção, pela proteção e pela sobrevivência da casa e da família, pela educação dos filhos e pelo provimento das condições emocionais ligadas ao crescimento e ao desenvolvimento da família (COSTA; MARRA, 2013 p. 145).

Para Pereira e Schimanski (2013), os novos arranjos geram formas diferentes de percepção das relações sociais, bem como novos modos de convívio, principalmente dentro da família. Esses arranjos são resultado da democratização nas relações afetivas, das transformações sociais e materiais na família, assim como das relações de gênero.

Como consequência dessas alterações estruturais e o consequente novo arranjo familiar, observa-se que a responsabilidade em chefiar a família tem ficado com as mulheres. Galeazzi (2001) afirma que o percentual de mulheres chefes de família tem aumentado e que essa configuração de estrutura pode desencadear problemas financeiros e exclusão social, tendo em vista que elas são as únicas provedoras do núcleo familiar.

De acordo como o IPEA (2020), as famílias chefiadas por mulheres têm aumentado ano a ano. O gráfico 4.7 mostra que essa proporção era de 22,9% em 1995 e de 40,5%, em 2015. Um acréscimo de 76,85% em 20 anos ou aproximadamente 3,84% ao ano.

Gráfico 4.7 - Proporção de famílias chefiadas por mulheres 1995 a 2015

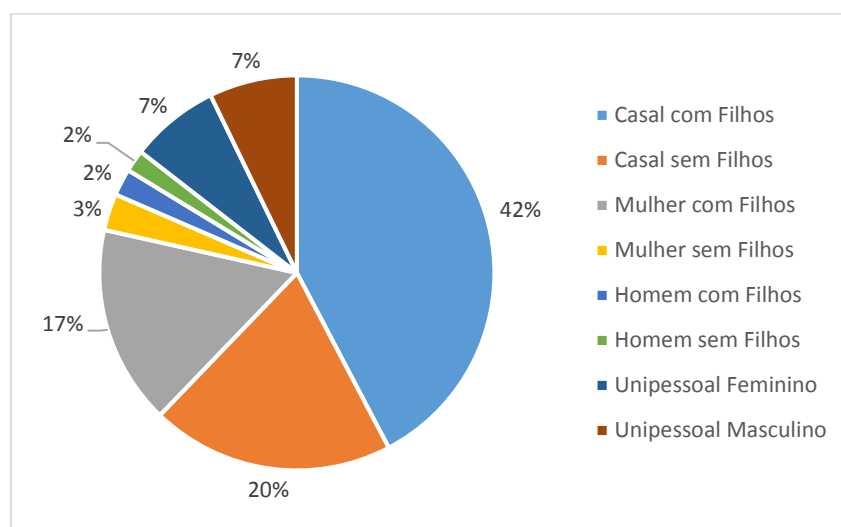


Fonte: Adaptado pelo autor baseado no IPEA (2020)

O gráfico 4.8 apresenta as proporções presentes na estrutura familiar brasileira, sendo possível verificar que 62% das famílias são compostas por Casal com ou sem filhos.

É importante destacar que, em 1995, a proporção de mulheres que chefiavam famílias com a estrutura composta por casal com ou sem filhos era de 2,8%. Considerando-se o período de 1995 a 2015 o percentual saiu de 2,8% para 34% um crescimento de 1.114,28% em 20 anos.

Gráfico 4.8 - Estrutura familiar brasileira em 2015.



Fonte: Adaptado pelo autor baseado no IPEA (2020)

Mesmo com o crescimento apresentado, é notório que a desigualdade de gênero está presente no país. Vale destacar que estas desigualdades não se referem somente ao trabalho e à renda, conforme explicita Santos (2008).

As relações de gênero geram uma opressão da mulher na medida em que ela, enquanto categoria, sofre diferentes tipos de prejuízo em virtude dos padrões sociais prevalentes nas relações entre homens e mulheres. Gênero não representa um fenômeno apenas interpessoal, pois arranjos macrossociais, tais como as leis do Estado, a estrutura do mercado de trabalho e a divisão do trabalho, afetam as práticas de gênero e são moldados por essas mesmas relações de gênero. (SANTOS, 2008, p.360)

Estas alterações de estruturas familiares citadas também se fazem presentes no município de Campos dos Goytacazes, assim como no restante do país. Por assumir o papel de chefe da família, a mulher passa a participar de discussões que podem impactar em sua vida, em sua família e em sua localidade.

Para analisar e entender melhor a participação nas audiências públicas realizadas para o OP de Campos dos Goytacazes, optou-se pela realização de

uma pesquisa de campo, por meio da aplicação de um questionário com perguntas fechadas (Anexo A), respondido espontaneamente pelos interessados, aplicado por um entrevistador durante a realização das audiências públicas na terceira rodada, compreendendo o período de 09/07/2019 a 25/07/2019. Foram aplicados 117 questionários de uma população de 432 participantes, perfazendo uma amostra de 27,08%.

A equipe aplicadora foi composta por um coordenador/pesquisador e dois pesquisadores. O coordenador é doutorando em Planejamento Regional e Gestão da Cidade e os pesquisadores são estudantes de graduação. Ressalta-se que os estudantes foram treinados para garantir uma aplicação imparcial e adequada dos questionários.

Com a realização da pesquisa de campo, pretendeu-se ir além das informações quantitativas coletadas e apresentadas na seção 4.2. A seguir são apresentados os resultados da coleta de dados.

Como perfil de participantes da pesquisa realizada, obteve-se o seguinte resultado, ilustrado nos gráficos 4.9, 4.10, 4.11 e 4.12: homem (60,7%), casado (50,4%), católico (45,3%), branco (39,3%) ou pardo (39,3%). Possuindo entre 40 a 49 anos (28,2%), com nível de escolaridade Ensino Médio Completo (29,1%), empregado do setor público (47,9%), com rendimento entre R\$ 1.000,00 e R\$ 2.000,00 (36,8%). Destacam-se, ainda, as seguintes informações: participantes com idade entre 30 e 39 anos (27,4%) e participantes com rendimento entre R\$ 2.000,00 e R\$ 4.000,00 (34,2%).

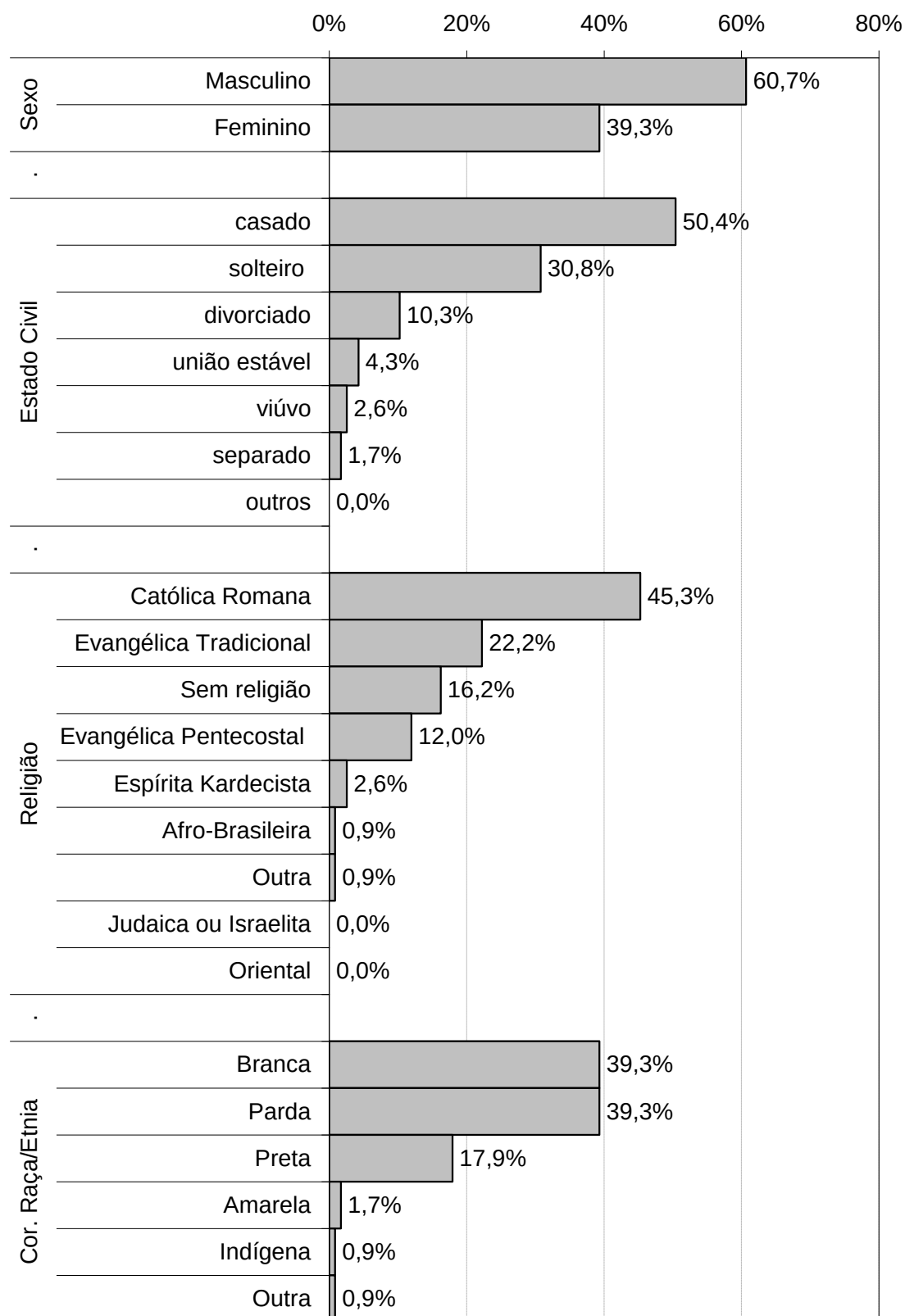
De acordo com o gráfico 4.13, é possível verificar que apenas 40,1% das pessoas questionadas frequentam muitas vezes ou sempre as audiências públicas, ou seja, 59,9% frequentam-nas raramente, poucas vezes ou às vezes.

Outra informação interessante observada na pesquisa refere-se à preparação para participação nas audiências por parte dos cidadãos. Verificou-se que 34,2% dos participantes não se preparam para as audiências públicas e, dos 65,8% que se preparam, 55,8% buscam informações em fontes como jornais, revistas e rádio e 46,8%, no sítio da prefeitura.

Dos entrevistados, 29,1% realizaram trabalho voluntário para associações, 29,1% informaram participar de reuniões de grupos locais, 21,4% assinaram listas ou abaixo-assinados, 20,5% participaram de protestos e manifestações e 7,7% participaram de greves, contudo um número muito

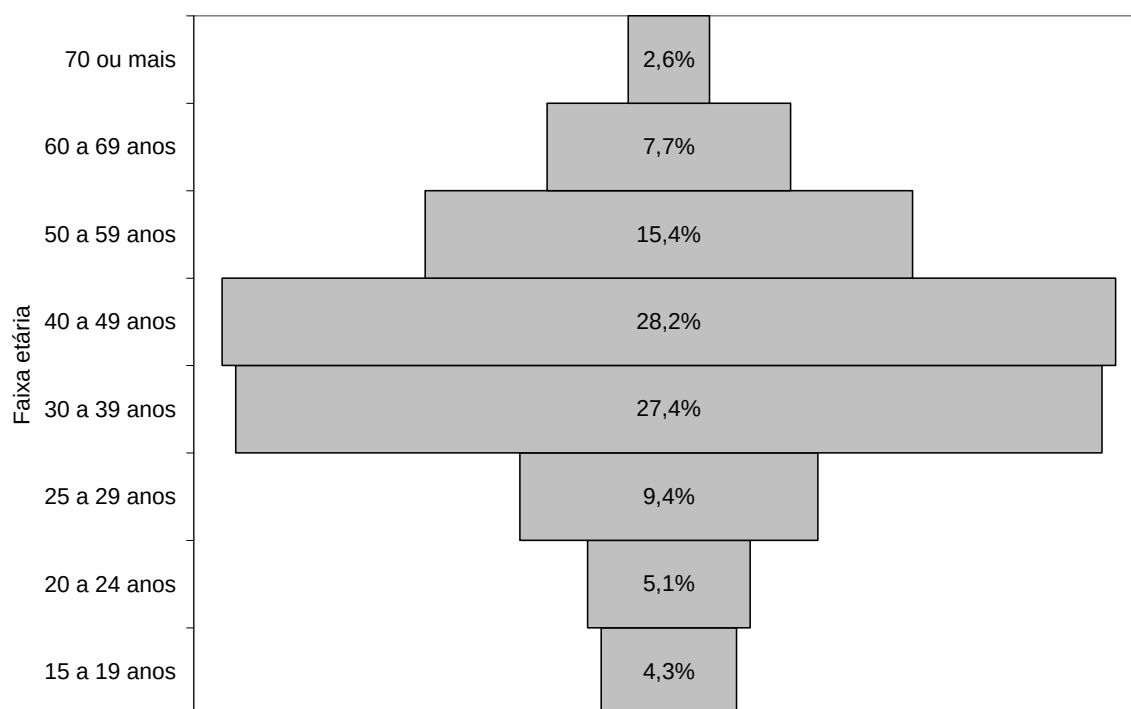
expressivo de entrevistados, cerca de 45%, não realizou ou participou de nenhuma destas ações anteriores, vide gráfico 4.14.

Gráfico 4.9 - Perfil do participante de audiências públicas em 2019 – Sexo, Estado Civil, Religião, Cor Raça/Etnia.



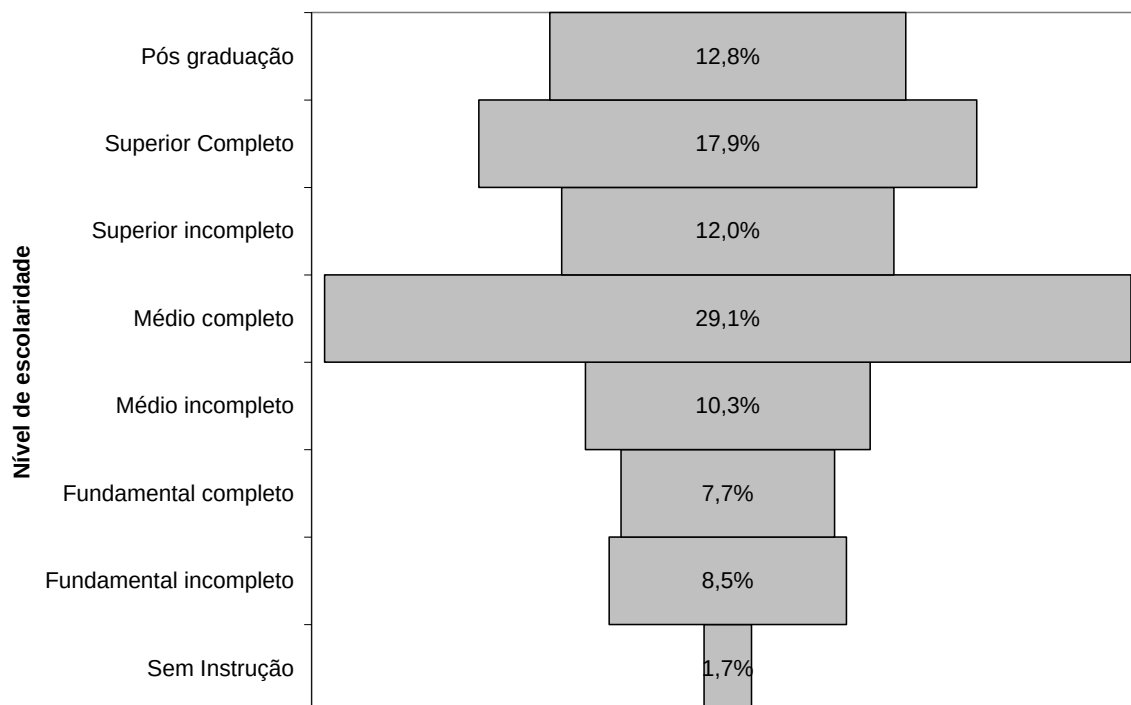
Fonte: Elaborado pelo autor, 2020.

Gráfico 4.10 - Perfil do participante de audiências públicas em 2019 – Faixa etária.



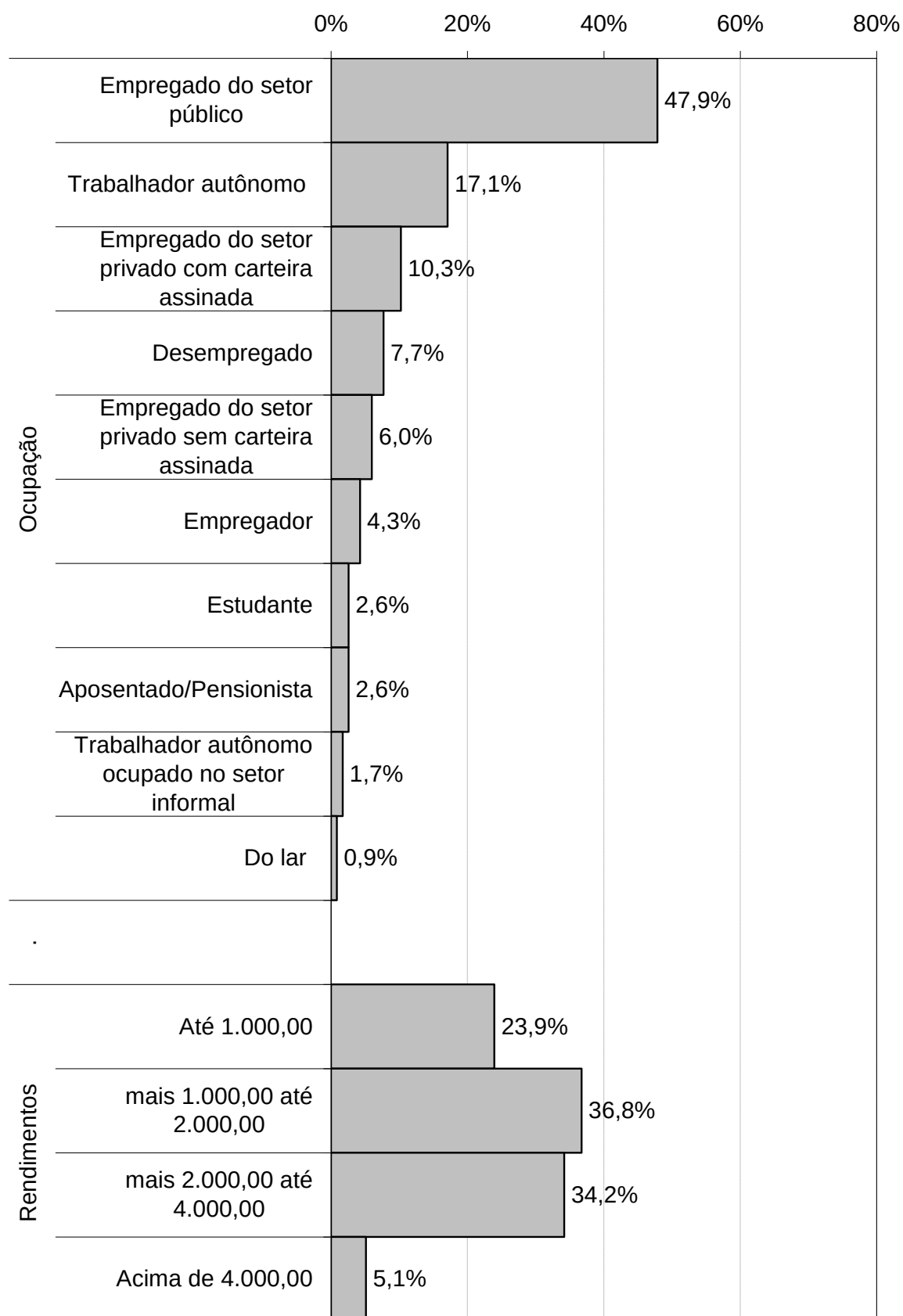
Fonte: Elaborado pelo autor, 2020.

Gráfico 4.11 Perfil do participante de audiências públicas em 2019 – Escolaridade.



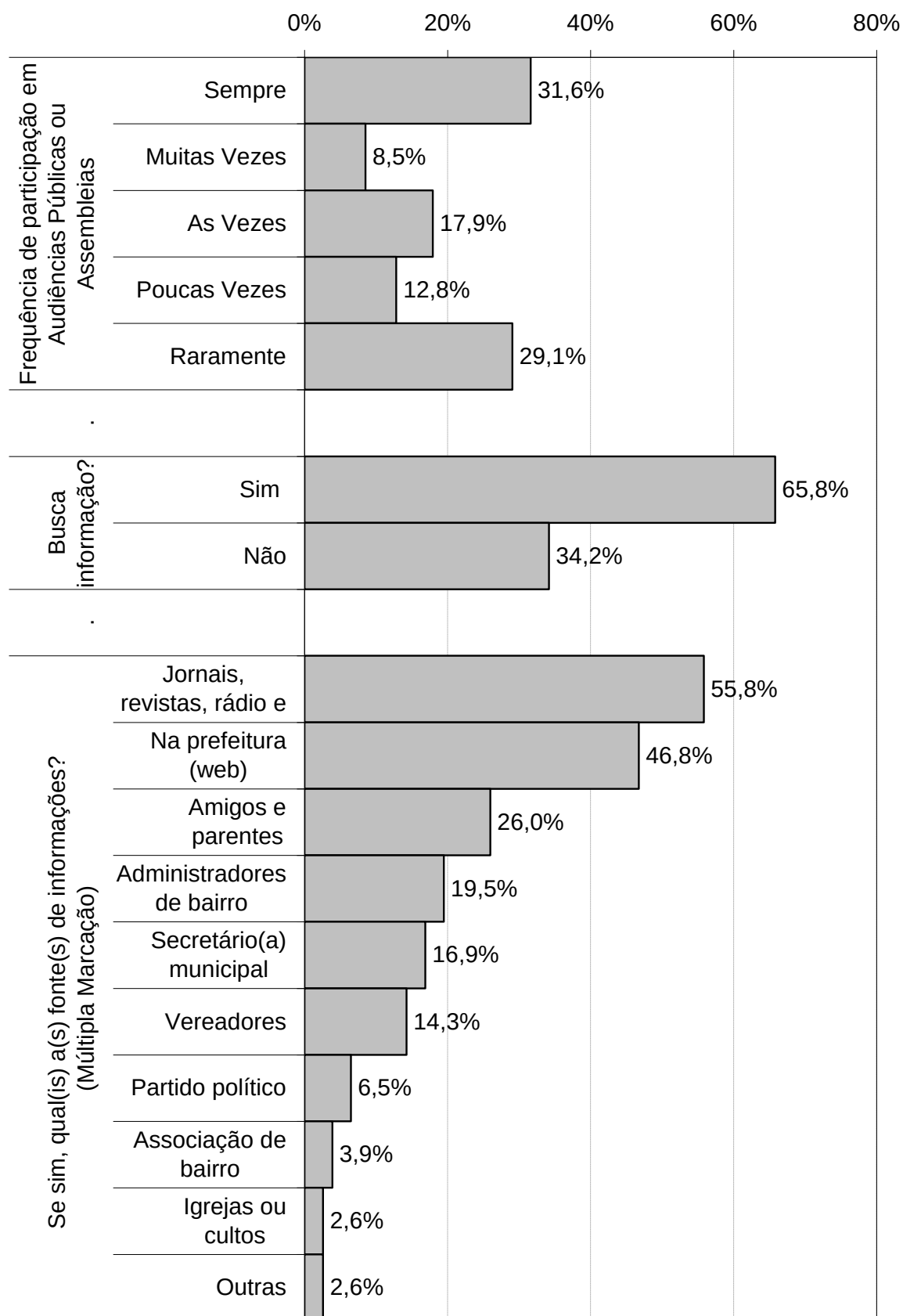
Fonte: Elaborado pelo autor, 2020.

Gráfico 4.12 Perfil do participante de audiências públicas em 2019 – Ocupação e Rendimentos.



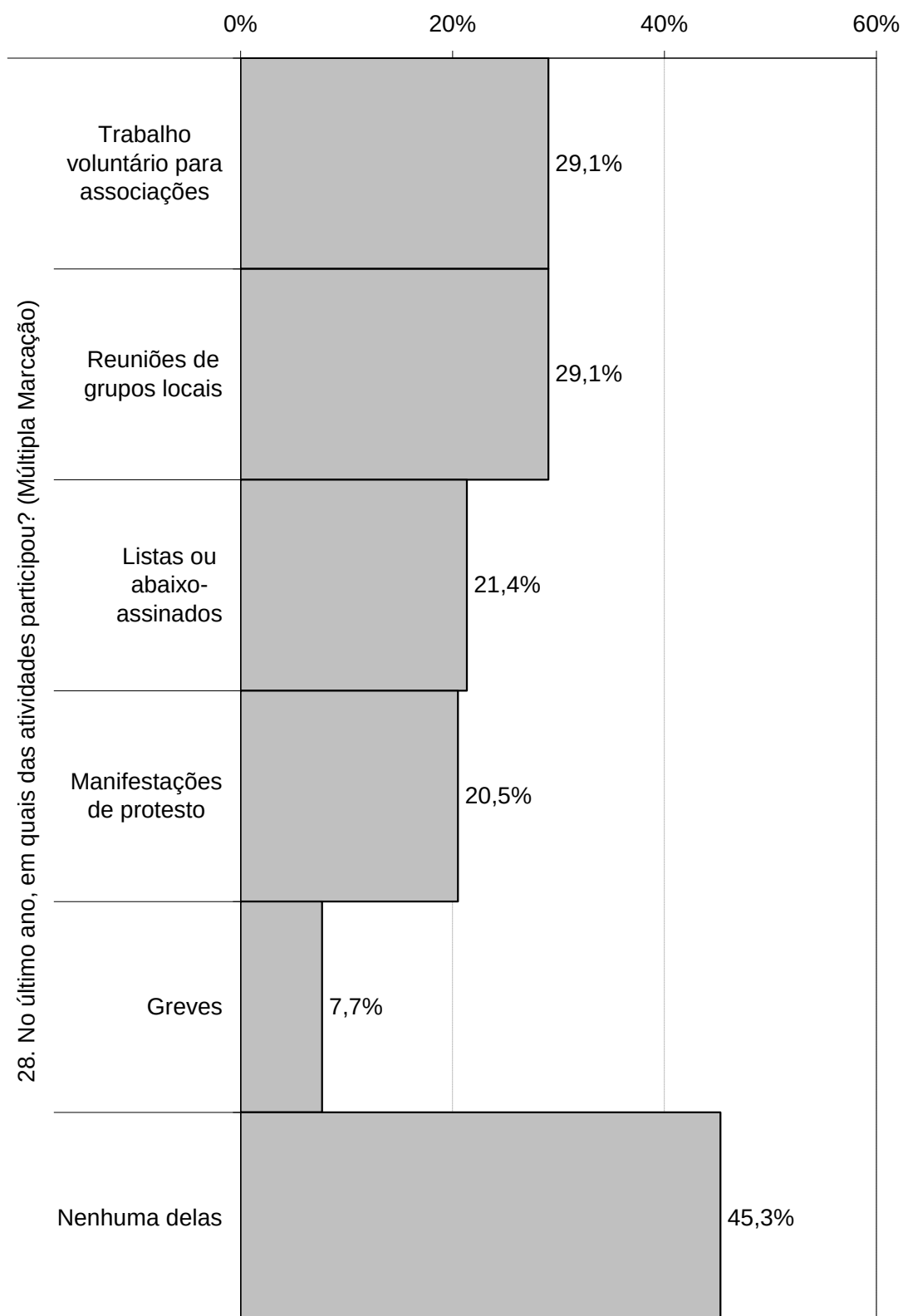
Fonte: Elaborado pelo autor, 2020.

Gráfico 4.13 - Perfil do participante de audiências públicas em 2019 – Participação em audiência públicas e informação.



Fonte: Elaborado pelo autor, 2020.

Gráfico 4.14 - Perfil do participante de audiências públicas em 2019 – Atividades que participou no último ano.



Fonte: Elaborado pelo autor, 2020.

Segundo Putnam (1996), a construção de capital social, a consolidação da democracia e o desempenho das instituições estão intimamente ligados às práticas do associativismo. O autor enfatiza o vínculo existente entre as associações que estabelecem confiança e sintonia com a virtude cívica dos indivíduos, reforçando ainda mais os valores democráticos.

Para Baierle (2002), os movimentos sociais comunitários nos anos 80 foram importantes para o surgimento do OP. Avritzer (2003) complementa informando que são duas as condições importantes para o desenvolvimento do OP: a preexistência de práticas associativista e a inclusão dessas práticas no OP.

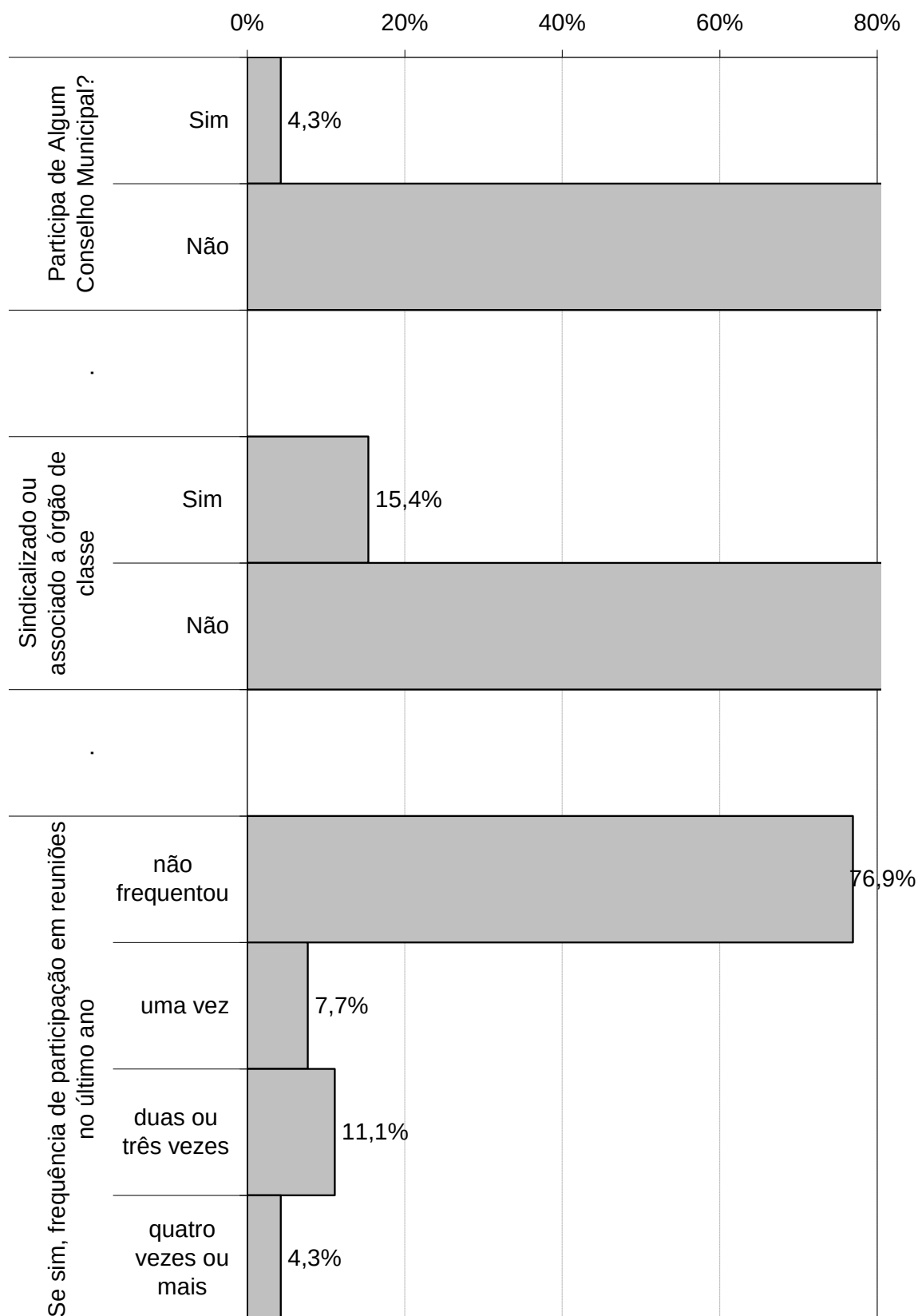
De acordo com Jesus (2004), a implementação do OP precisa da contribuição efetiva do associativismo urbano. Ainda segundo o autor, o processo de construção do OP proporciona uma nova dinâmica no associativismo, estabelecendo uma maneira diferente de participação, apresentando um caráter mais deliberativo, o que revitaliza e consolida o processo de democratização local.

Lüchmann (2002) ressalta, também, que existe um impacto positivo sobre o OP e sua manutenção no que concerne à existência de espaços participativos. Segundo a autora, a ação de movimentos sociais associações, junto às esferas públicas e às instituições políticas, ajudam a consolidar a democracia.

Entendendo a importância do associativismo para os resultados e a longevidade do OP, como enfatizado pelos autores Putnam (1996), Baierle (2002), Avritzer (2003), Jesus (2004), e Lüchmann (2002), procurou-se, a partir de algumas perguntas do questionário, entender o perfil do participante no que concerne ao seu grau de associativismo, seja em entidades de classe, associações de bairro ou partidos políticos.

O gráfico 4.15 apresenta os resultados do perfil dos participantes no que diz respeito à presença do associativismo nas audiências públicas da terceira rodada. Dos participantes entrevistados, 95,70% não participam de Conselho Municipal e 84,60% não são sindicalizados ou associados a órgãos e classe. Dos respondentes ao questionário, 76,9% não frequentam reuniões de sindicatos ou órgão de classe.

Gráfico 4.15 - Perfil do participante de audiências públicas em 2019 – Participação em Conselho Municipal; sindicatos associação e órgão de classe.



Fonte: Elaborado pelo autor, 2020.

Como resultado da pesquisa, é possível constatar, a partir do gráfico 4.16, que 76,1% dos participantes respondentes não são filiados ou associados a órgão comunitários, apenas 23,9% são filiados ou associados. Daqueles que são filiados ou associados, a maioria está ligada a associações de moradores/comunitária, correspondendo a um percentual de 15,4%. Dos entrevistados, 56,4% não frequentam as reuniões, mesmo estando associados.

Uma observação interessante é que o número de participantes entrevistados que já foram candidatos a cargo eletivo não político é de 14 participantes, o que corresponde a 12% dos entrevistados. Os cargos citados foram: Presidente do Conselho Fiscal, Secretário de Extensão, Presidente da Associação de Moradores, Gestão da Unidade Escolar e Vice-presidente de Associação de Moradores.

Durante as audiências públicas, observou-se um comportamento hostil por parte da comunidade quando algum dos possíveis candidatos a cargos eletivos não políticos se pronunciavam. Havia comentários como: “Esse aí quando foi presidente da associação dos moradores nunca fez nada, agora que quer se candidatar novamente fica criticando e falando m...”. “Fulano (nome) sempre se candidata a presidente, mas nunca ganha, todos sabemos que esse aí tá fechado com os vereadores fulano (nome) e beltrano (nome)”.

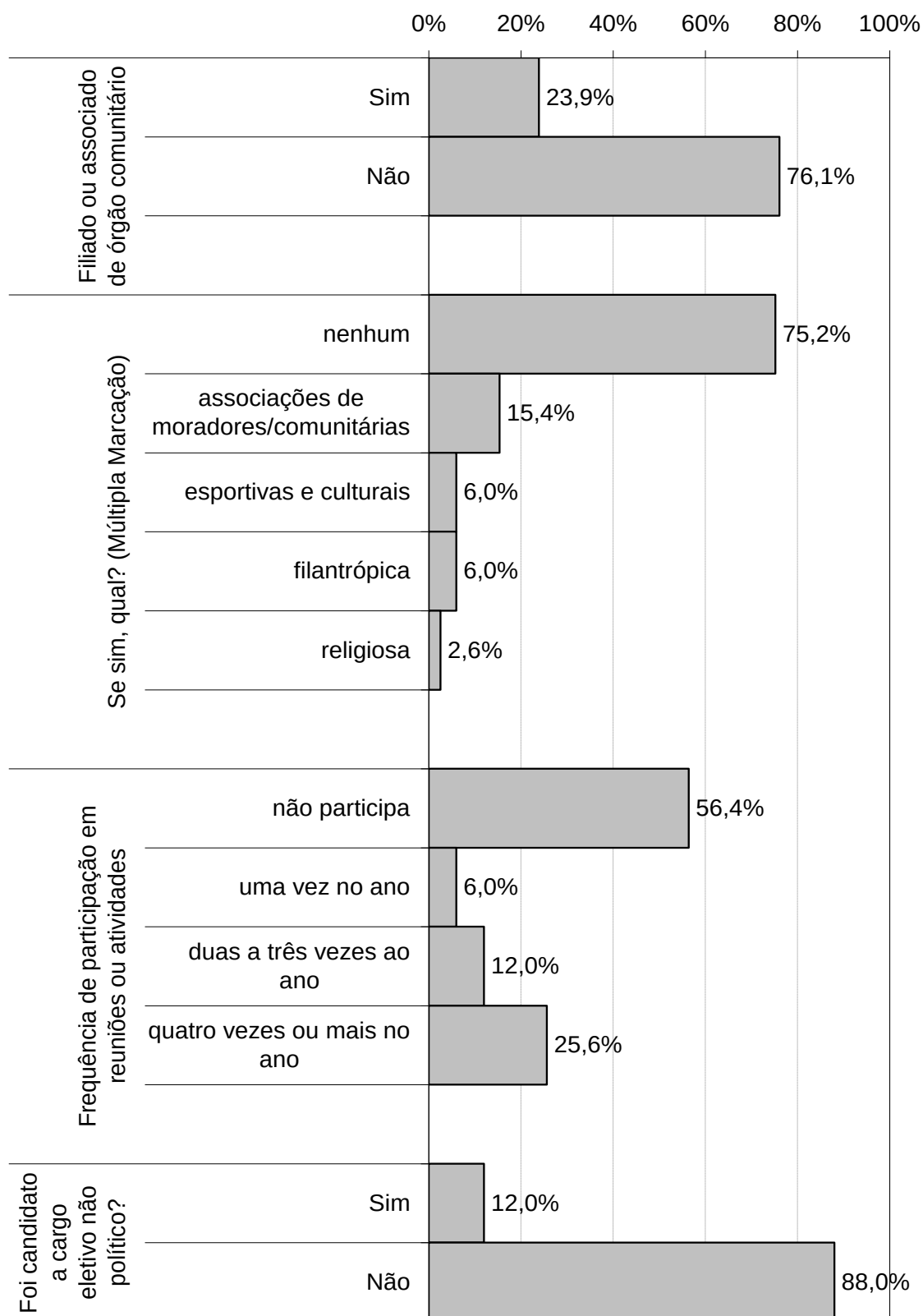
No que diz respeito ao associativismo envolvendo partidos políticos, conforme gráfico 4.17, constata-se que apenas 18,8% dos respondentes estão filiados a partidos políticos e apenas 14,5% não filiados simpatizam com algum partido. Os partidos mais citados foram PMN, PTC, PSD, PSDB, PRP, Patriota, DEM, PRB, PHS, PSL, Novo, PTB, PSB, PT, PSC, PCO, PSOL, PDT e PPS.

O tempo de filiação da maioria dos participantes filiados a partidos políticos é de três anos, perfazendo um total de 31,8% dos entrevistados. Destaca-se, também, a filiação de 1 ano, correspondendo a 22,7%, e de 10 a 15 anos, correspondendo a 13,6% dos participantes. As atividades relativas ao engajamento político de que os entrevistados participam são: reuniões periódicas, com 25,6%; convenções partidárias, com 14,5%; e manifestações políticas, com 12,8% dos entrevistados.

De acordo com o gráfico 4.17, 20,5% dos respondentes possuíam filiações anteriores. Os partidos mais citados foram: PR, PMN, PMDB, PSP, PR,

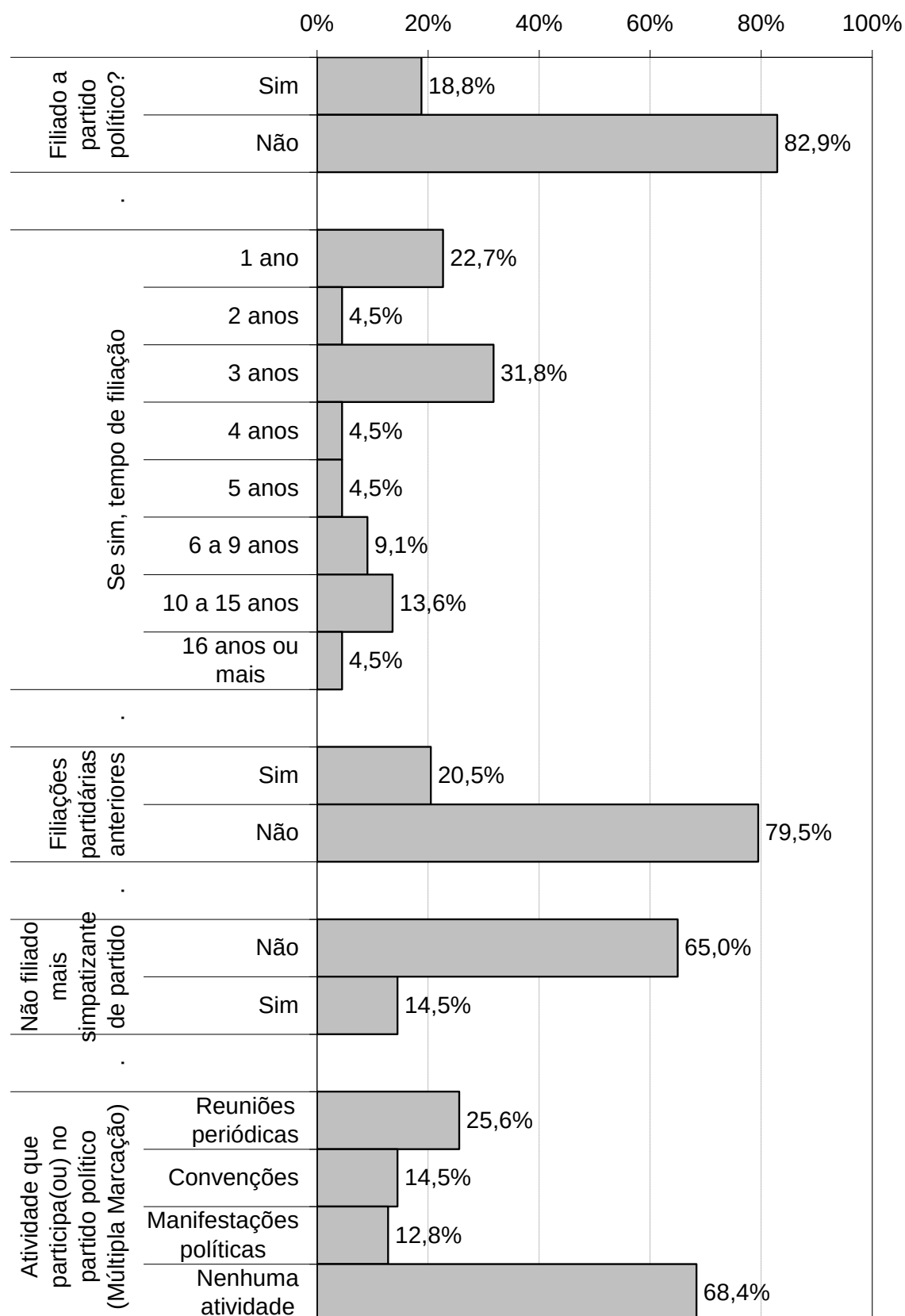
PTC, PCdoB, PPL, PDT, PRP, PTN, PR, PMS, PSL, PTdoB, PHS, PT, PSTU, PSB, PPL e PSO.

Gráfico 4.16 - Perfil do participante de audiências públicas em 2019 – Filiação ou associação a órgão comunitário; frequência de participação e Candidatura a cargo eletivo não político.



Fonte: Elaborado pelo autor, 2020.

Gráfico 4.17 - Perfil do participante de audiências públicas em 2019 – Filiação a partido político e atividades de que participa.



Fonte: Elaborado pelo autor, 2020.

Quando perguntados sobre a defesa de seus interesses, 45,3% dos entrevistados, responderam que acreditam que seus interesses são defendidos pelo prefeito da cidade, já 44,4% consideraram que seus interesses são defendidos pelo vereador. 17,9%, pelo presidente da república e 18,8% consideraram que nenhuma das opções apresentadas os representam, conforme demonstra o gráfico 4.18. Observando-se gráfico 4.22, é possível constatar que 41,9% dos entrevistados consideram que, com o voto, a população passa todas as decisões políticas para o candidato eleito.

A respeito das eleições (Gráfico 4.19), 53,8% dos respondentes informaram que utilizam como fonte de informação a televisão, 46,2% disseram utilizar jornais ou revistas e 43,6%, conversa com amigos e parentes.

Todos os respondentes foram questionados se já foram candidatos a algum cargo eletivo político. 93,2% responderam que não foram candidatos e apenas 6,8% foram candidatos. Dos que se candidataram, 87,5% foram candidatos ao cargo de vereadores e 12,5% ao cargo de prefeito. (Vide gráfico 4.20)

Foi possível observar duas situações interessantes nas audiências: a primeira situação foi a presença de candidatos a vereador que não foram eleitos nas eleições de 2016 e que procuravam utilizar o direito à fala para realizar pré-campanha de forma velada, o que era percebido pelos presentes. A segunda situação foi a presença de alguns vereadores eleitos, tanto da situação como da oposição, em todas as audiências públicas, nas quais faziam valer o direito da fala, utilizando a audiência como palanque, fato este que notoriamente destoava do contexto principal do evento.

Neste momento, é importante realizar duas considerações: a primeira seria entender o que é a audiência pública e a segunda identificar o verdadeiro papel do vereador.

Segundo César (2011) a audiência pública é

um instrumento colocado à disposição dos órgãos públicos para, dentro de sua área de atuação, promover um diálogo com os atores sociais, com o escopo de buscar alternativas para a solução de problemas que contenham interesse público relevante. Também pode servir como instrumento para colheita de mais informações ou provas (depoimentos, opiniões de especialistas, documentos, etc) sobre determinados fatos. Nesse evento, também podem ser apresentadas propostas e críticas. (CÉSAR, 2011 p. 359)

Pode-se observar que o espaço criado na audiência pública deve permitir o diálogo democrático, ou seja, acolher o debate entre os atores sociais envolvidos. A participação de todos os interessados é importante para promover a construção de alternativas, e, com isso, a possibilidade de se alcançar uma solução mais adequada.

De acordo com a Controladoria Geral da União (2009):

o vereador é o membro do Poder Legislativo do município. Nessa condição, ele desempenha, como funções típicas, as tarefas de legislar e de exercer o controle externo do Poder Executivo, isto é, da Prefeitura. A função legislativa consiste em elaborar, apreciar, alterar ou revogar as leis de interesse para a vida do município. Essas leis podem ter origem na própria Câmara ou resultar de projetos de iniciativa do Prefeito, ou da própria sociedade, através da iniciativa popular. A função fiscalizadora está relacionada com o controle parlamentar, isto é, a atividade que o Poder Legislativo exerce para fiscalizar o Executivo e a burocracia. O controle parlamentar diz respeito ao acompanhamento, por parte do Legislativo, da implementação das decisões tomadas no âmbito do governo e da administração. (CGU, 2009 p.16-17)

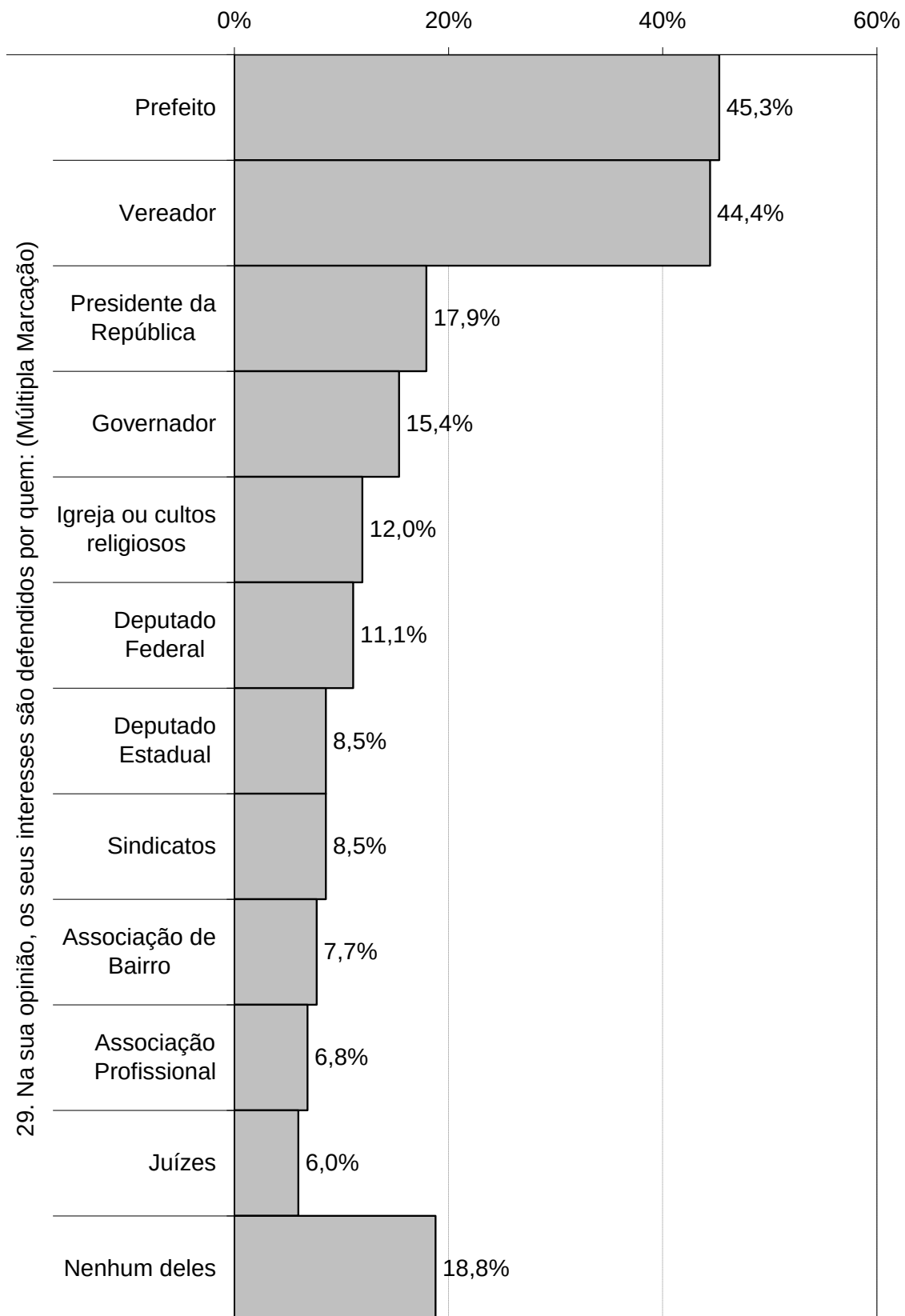
Com relação ao vereador, pode-se resumir seu papel em representar os cidadãos dos municípios, cabendo a ele legislar e fiscalizar, por meio de um poder dado a ele, na investidura do cargo, ao tomar posse após a eleição.

A participação de vereadores não eleitos pode ser considerada como normal, pois estão ali como um cidadão comum, que tem direito à expressão. A participação de vereadores eleitos, entretanto, não seria cabida naquele espaço, tendo em vista que ser ele possuidor de um poder constituído, com capacidade e autoridade para cobrar do poder executivo a realização de ações para a solução de problemas.

Observou-se, em algumas audiências públicas, a prática clara do clientelismo na política local, o que pode ser confirmado pelos comentários ocorridos nas audiências, como, por exemplo: “o vereador (nome) pediu que eu fosse limpar a fossa do fulano (nome), mas tá complicado a demanda é muita, daqueles que o senhor vereador pediu consegui atender a maioria, mas tá complicado atender todos. É preciso cobrar da empresa de água e esgoto”. “Semana passada precisei de um atendimento médico e se não fosse o vereador (nome) estava sem atendimento até hoje”.

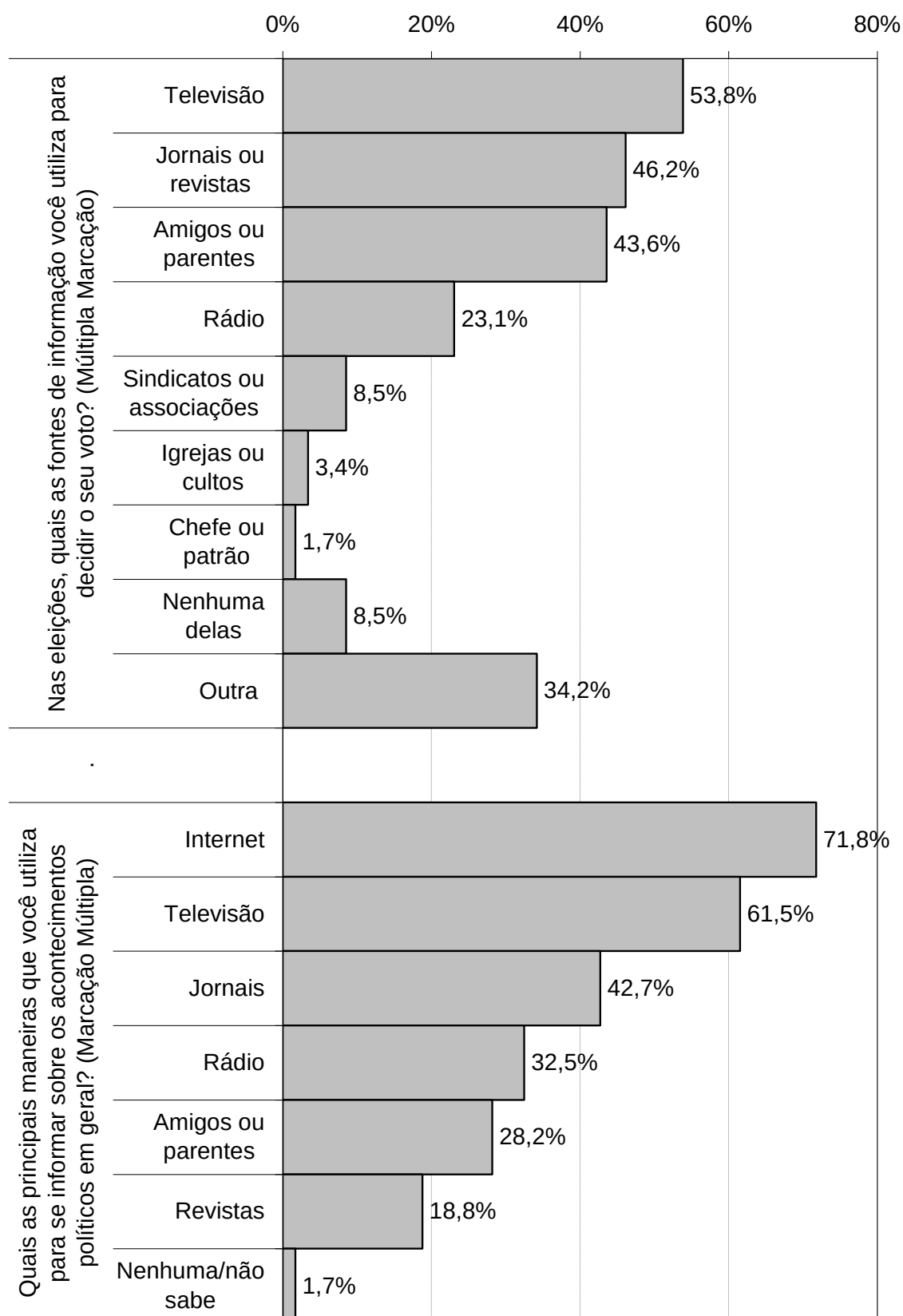
Constata-se, pelas respostas apresentadas (gráfico 4.21), que 52,1% dos participantes entrevistados possuem contato direto com vereadores para realização de demandas/pedidos.

Gráfico 4.18 - Perfil do participante de audiências públicas em 2019 – Quem defende seus interesses?



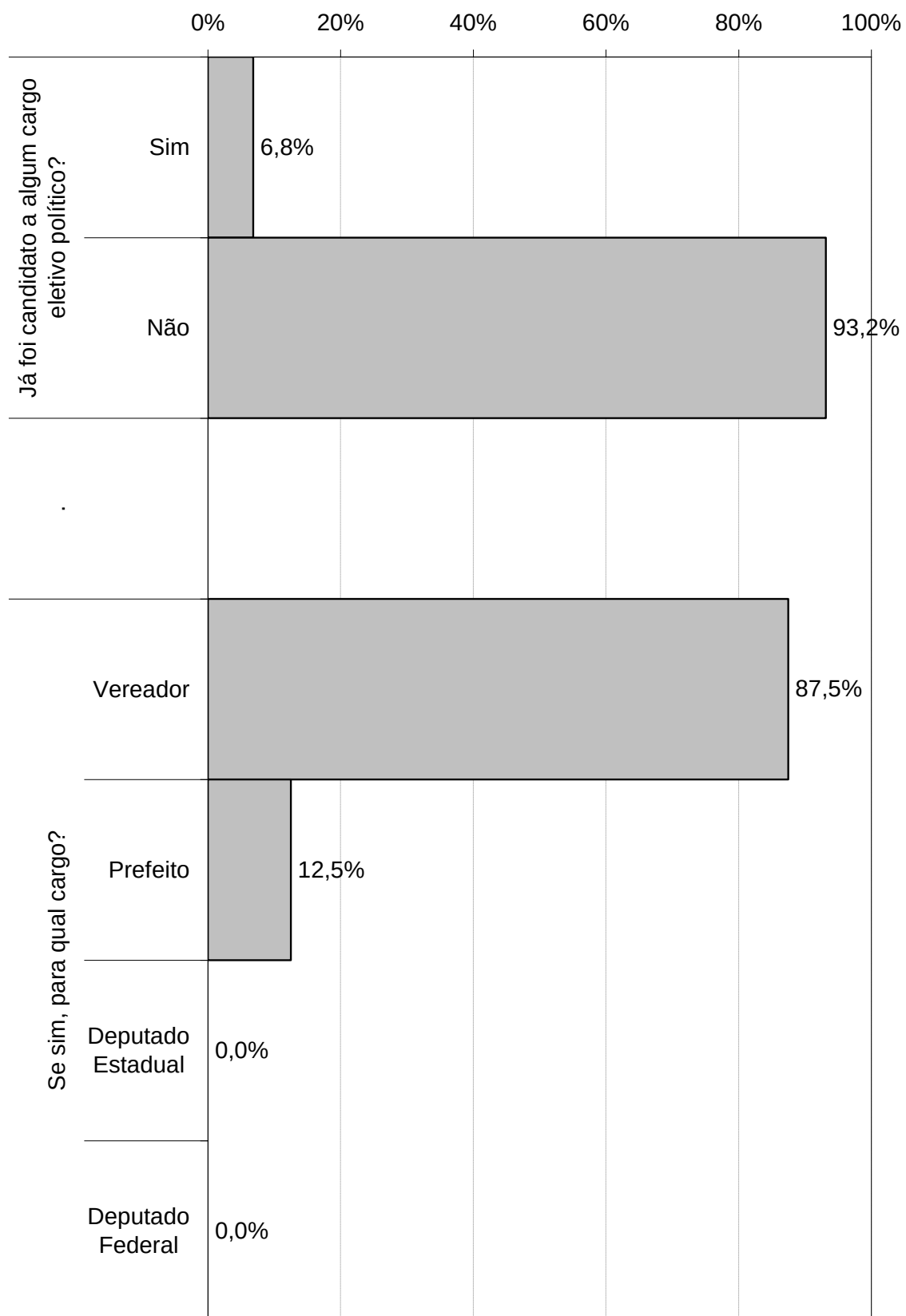
Fonte: Elaborado pelo autor, 2020.

Gráfico 4.19 - Perfil do participante de audiências públicas em 2019 – Fontes e informações para as eleições e acontecimentos políticos em geral.



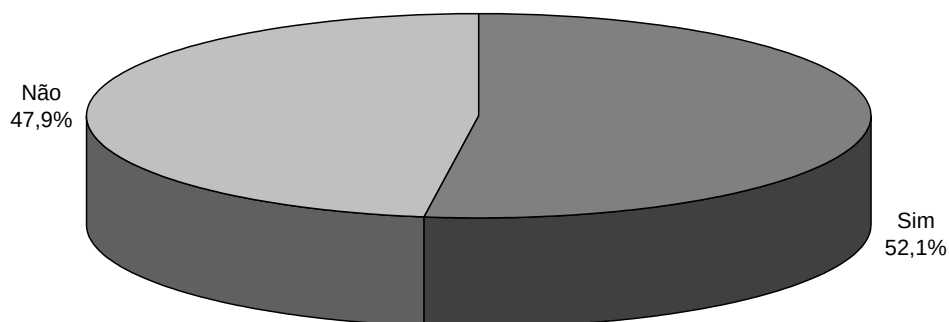
Fonte: Elaborado pelo autor, 2020.

Gráfico 4.20. Perfil do participante de audiências públicas em 2019 – Já foi candidato a cargo eletivo político?



Fonte: Elaborado pelo autor, 2020.

Gráfico 4.21 - Perfil do participante de audiências públicas em 2019 – Contato direto com vereador para solicitar demandas/pedidos.



Fonte: Elaborado pelo autor, 2020.

O clientelismo pode ser entendido como uma estrutura de distribuição de favores em troca, por exemplo, de apoio. Segundo Nunes (2003), as instituições formais do estado estão carregadas pelas trocas de favores, a tal maneira que poucos “procedimentos burocráticos” ocorrem sem sua ação.

A história brasileira é marcada por uma cultura política formada por elementos como autoritarismo, patrimonialismo, clientelismo, populismo, paternalismo e o assistencialismo compensatório. O OP pode ser uma ferramenta capaz de construir uma nova cultura política, baseada na participação, solidariedade e entendimento do que é a coisa pública (PEREIRA, 2008).

Talvez a participação de vereadores nas audiências públicas seja para buscar demandas individuais e coletivas que possam ser utilizadas para a prática do clientelismo ou, realmente, uma simples participação na audiência que ocorre no bairro que o elegeu. É difícil conjecturar ou teorizar os motivos da participação ativa nas audiências, acredita-se que um estudo aprofundado voltado para esta finalidade se faz necessário.

O que se pode afirmar é que o OP funciona como um instrumento de participação popular capaz de fazer com que a pessoa comum passe a se preocupar e se inteirar sobre o funcionamento da prefeitura, principalmente sobre o orçamento municipal (JESUS, 2004).

Fica evidenciado também, na pesquisa realizada, um desconhecimento dos participantes entrevistado sobre o papel do vereador, fruto do clientelismo já enraizado na cultura política brasileira, fato este evidenciado por autores como Nunes (2003) e Bahia (2003)

Observando-se o gráfico 4.22, percebe-se que 47,9% dos entrevistados consideram que o papel do vereador é prestar assistência social (educacional, médica e outra) à população carente. Enquanto 59,0% dos questionados acreditam que a função do vereador é intermediar, junto ao prefeito, acesso de sua base eleitoral aos serviços e políticas públicas, o que confirma, ainda mais, o clientelismo como prática comum na política local.

Todos os participantes respondentes foram questionados sobre a democracia, em uma tentativa de se avaliar seu grau de entendimento sobre o tema. Outras informações levantadas na pesquisa referem-se à percepção dos entrevistados com relação ao Orçamento Participativo e à democracia. Conforme Gráfico 4.23, dos participantes entrevistados, 75,2% consideram a democracia um regime bom, 9,4% consideram ser indiferente que o regime seja democrático ou não, 3,4 consideram a democracia um regime ruim e 12% não souberam responder.

Ainda nesse seguimento e de acordo com o gráfico 4.24, 45,3% dos entrevistados disseram participar da reunião do OP para ajudar a comunidade ou a cidade; 45,3% também consideram participar para exercer seus direitos de cidadão; 23,9% participam para conhecer o funcionamento do OP; 22,2% participam porque o OP é um processo democrático; 19,7% participam para demandar obras e serviços e 12,8% participam por serem liderança na região, bairro ou comunidade. Merecem destaque os percentuais de pessoas que foram convidadas, convocadas e trazidas, totalizando 48,7% dos respondentes. Tal percentual confirma o problema relacionado ao capital social presente na gramática local.

Tais resultados estão de acordo com o que ora enunciou Coleman (1988), ao dizer que todas as relações e estruturas sociais facilitam, de alguma forma, a existência do capital social, os atores envolvidos estabelecem relações propositalmente e as mantém quando estas continuam a fornecer benefícios.

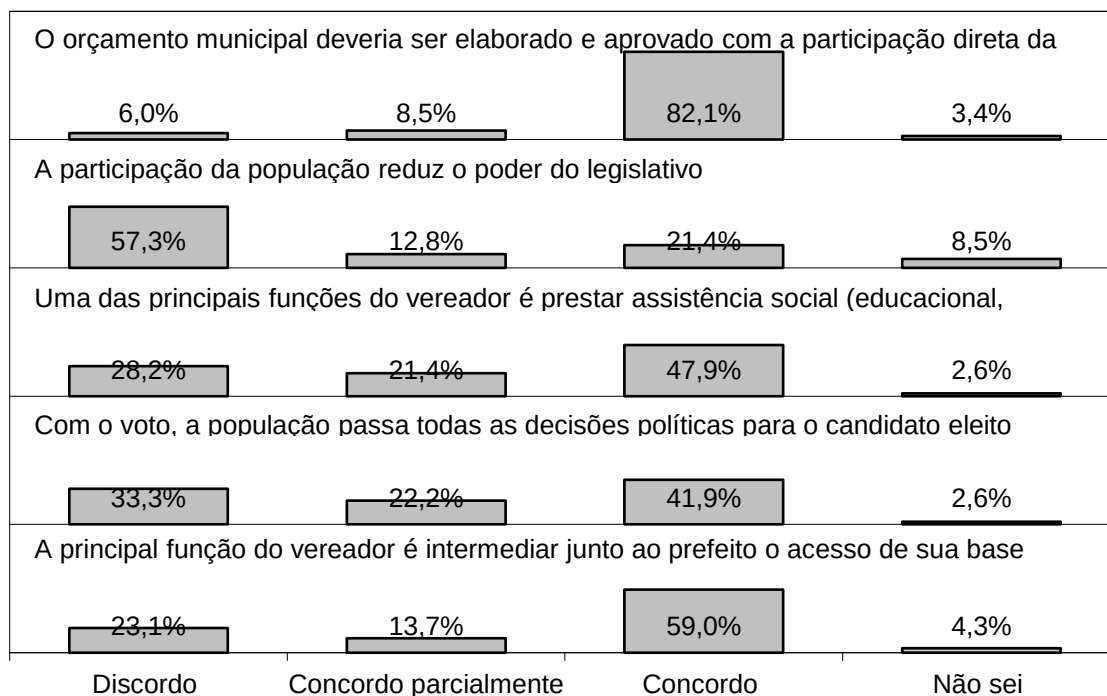
Fica evidente a importância da implementação do OP no município, com ele, tem-se a instituição de mais uma estrutura social que poderá permitir a troca

entre os indivíduos envolvidos. Contudo é relevante ressaltar a necessidade de desejo inicial de participação, isto é, uma predisposição dos atores em se envolverem no processo.

No que se refere ao OP, o gráfico 4.25 torna evidente 69,2% dos participantes entrevistados consideram o cidadão capaz de decidir de maneira coletiva sobre obras e serviços no OP e 82,9% acreditam ser possível a construção de uma gestão municipal participativa, na qual o cidadão e o gestor público possam decidir em conjunto. Para 82,1% dos questionados, o Orçamento Municipal deveria ser elaborado e aprovado com a participação direta da população (Gráfico 4.22).

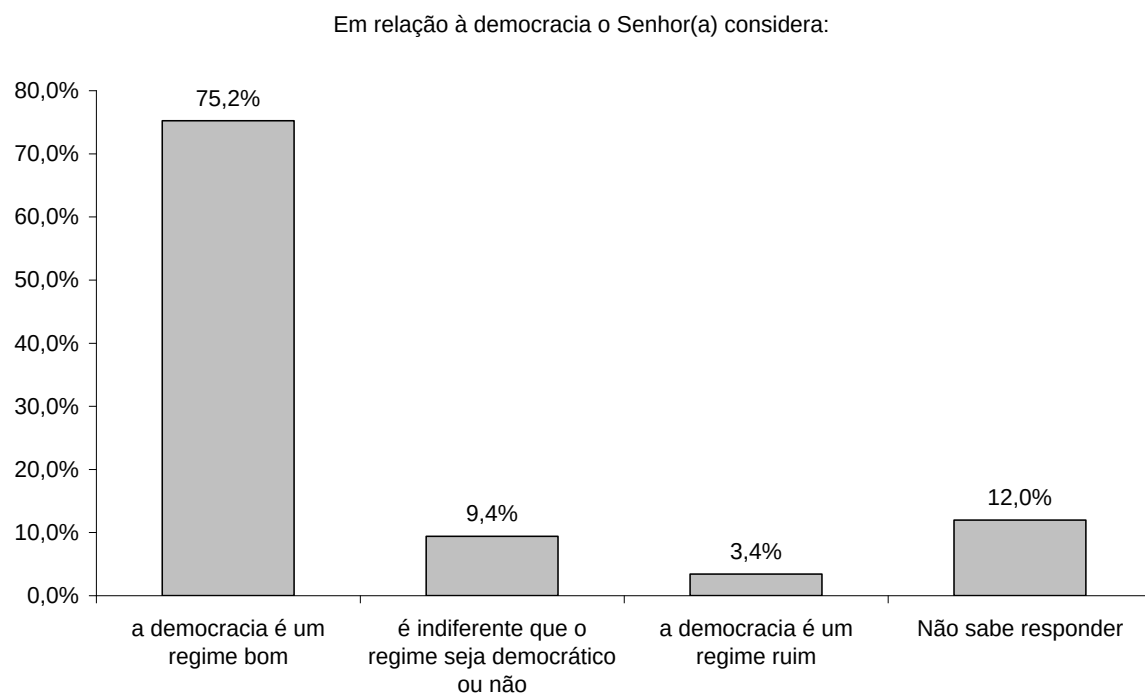
Ao serem questionados sobre a possibilidade de compreensão da OP a partir do que é veiculado nos meios de comunicação (Gráfico 4.26), 38,5% dos participantes disseram ser possível entender parcialmente a função do OP. Para 35,9%, é possível compreender completamente e para 25,6%, não é possível o entendimento.

Gráfico 4.22. Perfil do participante de audiências públicas em 2019 – Participação direta da população no orçamento; redução poder o legislativo; transferência de poder e funções do vereador.



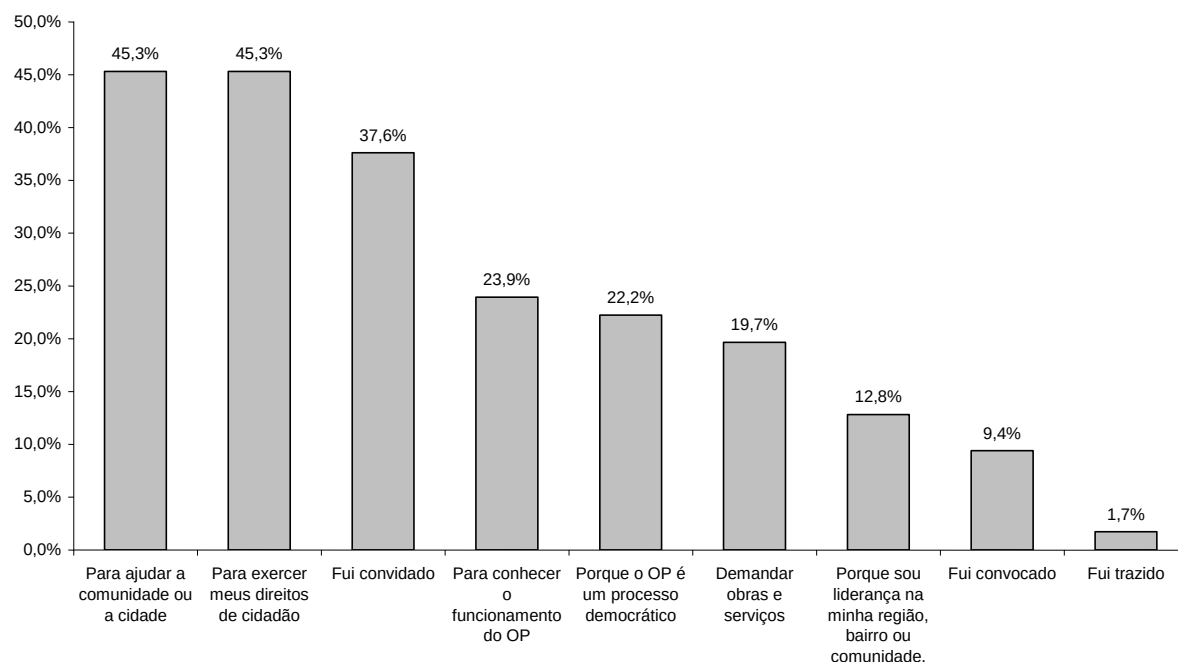
Fonte: Elaborado pelo autor, 2020.

Gráfico 4.23 - Perfil do participante de audiências públicas em 2019 – Percepção sobre democracia.



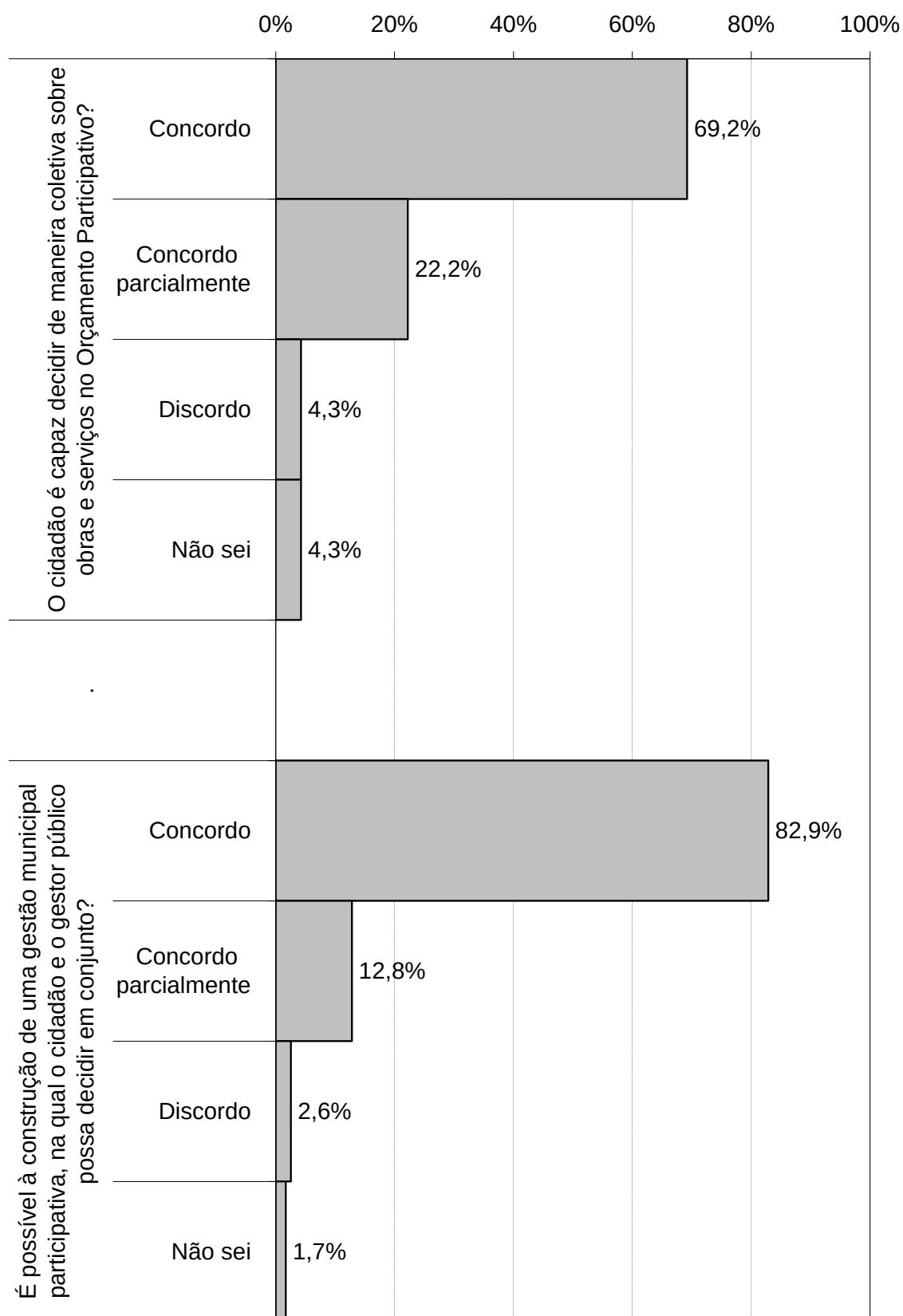
Fonte: Elaborado pelo autor, 2020.

Gráfico 4.24 - Perfil do participante de audiências públicas em 2019 – Motivos para participar da audiência pública sobre OP.



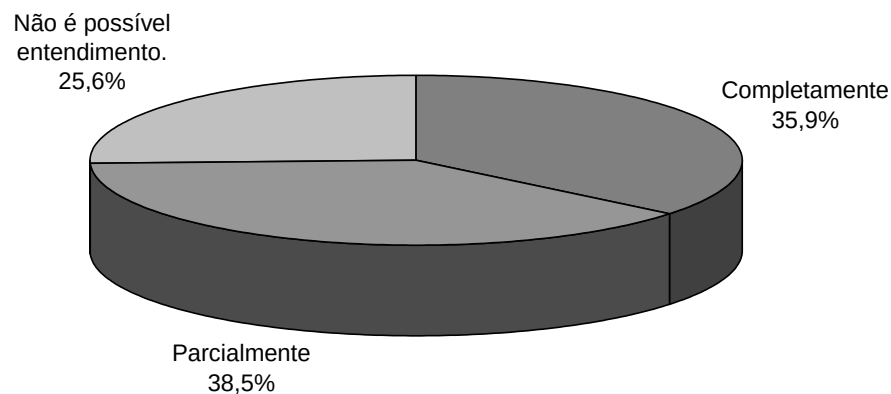
Fonte: Elaborado pelo autor, 2020.

Gráfico 4.25. Perfil do participante de audiências públicas em 2019 – Decisão Coletiva sobre o OP e gestão municipal participativa



Fonte: Elaborado pelo autor, 2020.

Gráfico 4.26. Perfil do participante de audiências públicas em 2019 – Com as informações apresentadas nos veículos de comunicação é possível entender a função do OP



Fonte: Elaborado pelo autor, 2020.

4.4 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES SOB A PERSPECTIVA DA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

Para entender a idealização e realização do OP no município de Campos dos Goytacazes, realizou-se uma entrevista direcionada, com perguntas abertas, ao representante da Secretária Municipal de Transparência e Controle², secretaria responsável pela implantação e implementação do OP relativo à Gestão Pública Municipal de 2017-2020. A seguir apresentam-se as informações obtidas a partir da entrevista.

Sobre a idealização e os primeiros passos para implantação e implementação do OP no município, o secretário informou que a gestão pública municipal optou por fazer um Orçamento Participativo do Município de Campos dos Goytacazes iniciando com o PPA.

² FRANÇA, J. F. Q. **José Felipe Quintanilha França**: entrevista [set 2017]. Entrevistador: Waidson Bitão Suett. Campos dos Goytacazes, 2017.

Segundo o secretário, duas “bases” foram consideradas para a elaboração do PPA: o programa de governo, registrado na Justiça Eleitoral, e o Plano de Metas feito no início do ano.

De acordo com o secretário estas duas “bases” foram juntadas à terceira “base”, o parâmetro relacionado à população, ou seja, o que a população considera como necessidade e prioridade para o município e sua localidade. Todas essas informações foram encaminhadas aos secretários de governo para que elaborassem o planejamento de sua secretaria.

A respeito da crise que assola a maioria dos municípios brasileiros e sobre as condições orçamentárias do município em questão, o secretário confirmou que a situação financeira e orçamentária municipal estava complicada, pois a cidade vinha com uma abundância de recursos ao longo dos últimos anos, e a cada ano os recursos estão cada mais vez escassos.

Ainda de acordo com o representante do governo, não havia espaço para experiência, sendo necessário que as políticas públicas estejam voltadas para aquilo que a população julgue como importante.

Quando questionado sobre o momento, ou seja, se o contexto atual seria o momento adequado para a implementação do OP no município, o secretário informou ser importante neste momento a antecipação ao problema, entender o diagnóstico da população e elaborar a peça orçamentária de maneira que reflita aquilo que a população considera necessário e prioritário para o município e também para a sua localidade, sendo o OP uma ferramenta útil para esta finalidade.

Nessa mesma linha de pensamento, o secretário afirmou que o governo atual tinha várias justificativas para não realizar o OP, dentre as quais citou:

- a) a falta de recursos para investimento;
- b) a redução da arrecadação;
- c) o município não ter histórico de elaboração deste tipo de orçamento;
- d) a atual gestão encontrar-se no primeiro ano de governo, com dificuldades para obter dados e informações completas para um correto diagnóstico do município; e
- e) a possibilidade legal de enviar a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) antes do Plano Plurianual (PPA), sem inclusão das prioridades das ações.

O representante do governo municipal foi categórico ao afirmar que, mesmo com as justificativas para a não realização do OP, a atual gestão municipal entendia ser de grande relevância a aproximação e o diálogo com a população, sendo o OP muito relevante neste momento.

Quando questionado sobre as medidas adotadas pela atual gestão para superar as crises, tanto a “Crise dos Royalties” quanto a crise do “Estado”, o secretário informou que medidas foram tomadas na tentativa de aumentar a receita municipal em concomitância com ações voltadas para a redução dos valores gastos em custeio.

4.5 ANÁLISE DA METODOLOGIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES

A presente seção apresentará uma breve análise da implementação do OP de Campos dos Goytacazes. Para iniciar a análise é importante destacar os princípios norteadores das metodologias para o processo do OP.

De acordo com Avritzer (2003), não há um modelo ou uma metodologia padrão para a implementação do OP. Segundo o autor, os processos inerentes ao OP devem levar em consideração a realidade local, ou seja, deve considerar as particularidades sociais, econômicas, culturais e políticas da localidade onde será realizado.

Segundo Pires (2001), a metodologia desenvolvida para implementação do OP deve respeitar alguns princípios básicos, os quais permitirão alcançar a ampliação da qualidade da democracia participativa praticadas pelos governos municipais.

Ainda de acordo com o autor, os “princípios norteadores da metodologia” a serem considerados para elaboração do OP são: Princípio do caráter pedagógico do processo; Princípio da autonomia dos movimentos; Princípio da cogestão; Princípio da substituição das reivindicações por prioridades; Princípio da organização e mobilização como forma de disputa de recursos; e Princípio da transparência e dos limites das decisões.

Silva (2003) afirma que os fatores condicionantes da implementação do OP são: o associativismo; o desenho institucional; o compromisso governamental; e a capacidade de investimento. O autor esclarece que considerar poucas variáveis em uma situação complexa é arriscado, porém é uma tentativa de delimitação para o estudo.

Observa-se que os fatores condicionantes preconizados por Silva (2003) encontram-se inseridos nos princípios propostos por Pires (2001). Isto posto, optou-se por analisar o OP de Campos dos Goytacazes à luz desses princípios, levando-se em consideração que eles se enquadram melhor na avaliação da metodologia, ou seja, quando se trata de um OP ainda em construção, não consolidado.

4.5.1 Princípio do caráter pedagógico do processo

Observando-se o OP de Campos dos Goytacazes, é possível constatar que o modelo proposto atende parcialmente ao princípio do caráter pedagógico do processo.

O OP consegue proporcionar a oportunidade de contribuição para um aumento da cultura de participação municipal, utilizando tanto as audiências públicas como os formulários eletrônicos. O orçamento possui uma linguagem que informa a população sobre a importância do OP para o acompanhamento e o controle dos gastos públicos, fatos estes observados nas falas dos representantes do poder executivo nas audiências.

Como ponto de melhoria do modelo, ressalta-se a necessidade de contemplar o aprendizado contínuo da população, a partir, por exemplo, de ações a serem executadas fora do período de realização das audiências públicas, como palestra e cursos.

Nesse contexto, deve-se observar, com apreço, a possibilidade da elaboração de um OP voltado para crianças, seja no âmbito escolar ou do próprio município. Segundo Matos (2007), com um OP para crianças, é possível proporcionar a cidadania ativa e ampliada, para além dos direitos civis, políticos e sociais. Ainda segundo a autora, um OP voltado para crianças articula o mundo adulto com o infante-juvenil, permitindo uma prévia capacitação daqueles que participarão do OP municipal no futuro.

4.5.2 Princípio da autonomia dos movimentos

A partir da análise do OP de Campos dos Goytacazes, constata-se que a metodologia atende, parcialmente, ao princípio, pois, apesar de ter sido constituída uma Comissão Especial do Orçamento Participativo – CEOP, composta por representantes do governo e instituições convidadas, as ações do OP foram conduzidas, exclusivamente, por representantes do governo municipal.

De acordo com Pires (2001), o princípio de autonomia dos movimentos deve levar em consideração a condução do processo pelas lideranças locais, cabendo ao governo auxiliar a mobilização e a realização operacional das audiências e dos formulários eletrônicos, bem como sua divulgação.

Com relação a esse princípio, é importante evidenciar duas observações: a primeira observação diz respeito à baixa capacidade de associativismo constatada nas entrevistas realizadas durante as audiências públicas. Conforme exposto no item 4.3, muitos dos participantes não estavam engajados no processo e pouco sabiam sobre o que é OP. A segunda observação refere-se ao fato de o OP ter sido introduzido em 2017, de modo que a metodologia está sendo utilizada há apenas três anos, o que faz com que poucos munícipes e instituições conheçam seu funcionamento e sua implementação.

Tais observações mostram que a condução do processo pelo governo neste momento de consolidação da metodologia é adequada. Para que o OP de Campos dos Goytacazes dure, o envolvimento do governo local se faz necessário. Contudo, é importante que o governo local deixe de ser o protagonista do processo, conforme o movimento amadureça.

4.5.3 Princípio da cogestão

O modelo de OP de Campos dos Goytacazes atende ao princípio de cogestão. Segundo Pires (2001), este princípio refere-se aos limites da participação dos munícipes no processo decisório, levando em consideração a criação de “falsas expectativas”. O autor destaca, ainda, que as assembleias não devem ser de caráter deliberativo, mas sim consultivo.

Constata-se que, no modelo do OP do município de Campos dos Goytacazes, cabe à população apenas definir as prioridades de cada localidade, ou seja, o modelo apresenta uma característica consultiva. Notou-se, durante as audiências públicas, uma fala constante dos condutores do processo, alertando sobre as dificuldades orçamentárias do município e sobre o trâmite legal do orçamento, ou seja, o orçamento ainda passaria pelo crivo da Câmara Municipal, podendo as decisões ali tomadas serem alteradas.

4.5.4 Princípio da substituição das reivindicações por prioridades

O modelo de OP de Campos dos Goytacazes atende ao princípio da substituição das reivindicações por prioridades. Durante as audiências públicas, foram expostas, desde a primeira rodada, em 2017, as condições orçamentárias do município e as dificuldades para a realização de todas as reivindicações da população. As reivindicações propostas foram votadas nas audiências e dali saíram as prioridades a serem consideradas pelo governo.

4.5.5 Princípio da organização e mobilização como forma de disputa de recursos

O modelo de OP do município atende, parcialmente, ao princípio da organização e mobilização como forma de disputa de recursos. Há, por parte da gestão municipal, o entendimento da importância da participação das lideranças locais e da sociedade civil organizada no processo do OP.

Contudo a mobilização para essa participação não está sendo eficiente, cabendo à gestão municipal, neste momento, identificar formas de estimular a participação. Percebeu-se, nas audiências públicas, a presença do “encarregado de bairro” ou “coordenador de bairro”, os quais não se configuram como representantes dos moradores locais, mas sim como representante da gestão municipal na localidade.

Foi comumente observado um tratamento hostil por parte dos moradores locais a estes representantes, questionando suas ações e posicionamentos perante as reivindicações da comunidade local nas audiências. Um comentário

comum em várias audiências foi: “Esse aí, oh! Fica só arrumando desculpa para os problemas e defendendo o governo, mas é claro tá recebendo por isso”.

4.5.6 Princípio da transparência e dos limites das decisões

Analisando-se o modelo de OP do município, constata-se que ele atende ao princípio da transparência e dos limites das decisões, já que se observou a realização de esclarecimentos e informações durante as audiências públicas frente às indagações da comunidade participante.

Pontua-se a presença de representantes das secretarias (saúde, educação, cultura e esporte, desenvolvimento ambiental, infraestrutura e mobilidade urbana) em algumas audiências para elucidar dúvidas levantadas pela população durante o processo de escolha das prioridades.

É importante destacar que a gestão municipal eleita em 2016, como mandato de 2017 a 2020, tem sido marcada pela transparência, sendo ela reconhecida nacionalmente. Em 2018, a gestão municipal obteve a 3ª maior nota do país em acesso à informação pela CGU (ARAÚJO, 2018). Além disso, venceu duas das 9 indicações do Prêmio Melhores Práticas da Escola de Contas e Gestão TCE/RJ (PAIXÃO, 2018) e, em 2019, alcançou o terceiro lugar no Estado em ranking do MPRJ sobre transparência (MONTEIRO, 2020).

A partir do exposto constata-se que o modelo proposto para o OP de Campos dos Goytacazes atende à maioria dos princípios apresentados. Contudo alguns ajustes precisam ser feitos para garantir bons resultados a longo prazo e a perpetuação da cultura da participação, além, é claro, do estímulo ao associativismo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A democracia é caracterizada pelo grau de liberdade dado ao cidadão, garantindo-lhe direitos políticos, civis e sociais. Talvez o direito mais representativo do estado democrático seja a possibilidade de participação nas eleições, isto é, permitir ao cidadão votar e ser votado.

Cabe ressaltar que as eleições são de grande importância para o sistema democrático, contudo são necessárias ações e canais complementares que possam fortalecer o sistema e o exercício da cidadania, afinal a autoridade do sistema democrático emana do povo em benefício da coletividade.

Difícilmente, um sistema é plenamente democrático, pois as decisões do governo não conseguem, completamente, ponderar as prioridades de toda a população. Vale destacar que os cidadãos não possuem a mesma oportunidade de manifestar suas preferências e necessidades, assim como de tê-las atendidas de forma coletiva e/ou individual.

O Brasil é uma república democrática classificada como representativa. Nela a população elege seus representantes os quais tomam as decisões. Todas as dificuldades comuns de representatividade inerentes aos sistemas democráticos estão presentes no caso brasileiro, podendo-se adicionar, ainda, as dificuldades relacionadas à cultura política brasileira, formada por elementos como autoritarismo, patrimonialismo, populismo, paternalismo, assistencialismo compensatório e clientelismo.

A prática de distribuição de favores em troca de apoio, vantagens ou garantia de votos é comum no cenário político brasileiro, principalmente na esfera municipal. Inúmeros são os casos divulgados na imprensa que tratam da utilização da máquina pública para distribuição de cargos e de serviços, como moeda de troca na qual políticos buscam beneficiarem-se pessoalmente.

Parte dos problemas citados estão ligados à falta de transparência no trato da coisa pública e da fragilidade das instituições democráticas estabelecidas. Isto posto, consolida-se a necessidade da introdução de ações e canais de participação que possam diminuir as práticas do clientelismo, além de outras presentes nas políticas locais.

É de grande importância que ocorram mudanças que estimulem a participação ativa da população nas questões políticas de forma a alterar a situação atual. Nesse contexto, o OP mostra-se como uma ferramenta capaz de auxiliar na construção de uma nova cultura política.

Vários autores citados neste trabalho destacam a possibilidade da redução das práticas comuns na política brasileira por meio do OP. Com ele, é possível que o cidadão comum se inteire sobre o funcionamento da prefeitura e do orçamento público, além de estimular a participação, a solidariedade e o entendimento sobre o que é o bem comum.

Com a implementação do OP tem-se a possibilidade de uma maior transparência na elaboração e na execução do orçamento, um maior controle social das finanças públicas, a criação de um novo modelo para distribuição dos recursos, enfrentamento da corrupção e do clientelismo, aumento da legitimidade da gestão municipal, além da estimulação de uma educação para a cidadania.

O OP deve ser entendido como mais um canal de democratização, sendo fundamental para que a população se torne corresponsável pela gestão do município. Pensar em participação na gestão é pensar em empoderamento da população, em gestão participativa e em construção coletiva.

A iniciativa do governo responsável pela gestão municipal da cidade de Campos dos Goytacazes pelo período de 2017-2020, em adotar a metodologia do Orçamento Participativo, mesmo em um cenário totalmente adverso, envolvendo uma crise orçamentária sem precedentes, e uma falta de cultura política no município, merece ser comemorada.

Constata-se que o modelo do OP implementado no município de Campos dos Goytacazes, quando comparado a outros casos brasileiros, não se diferencia em muito na metodologia. A principal diferença está na destinação de valores do orçamento municipal para o OP, pois a gestão municipal preferiu não alocar recurso dedicado exclusivamente a ele.

Sobre essa observação, durante a realização do trabalho, foi feito o questionamento quanto ao percentual do orçamento que seria destinado ao OP, ao representante da gestão municipal. O gestor informou que não seriam

definidos valores, pois todos os recursos orçamentários da prefeitura seriam colocados à disposição para a realização das demandas prioritárias solicitadas pela população nas audiências públicas.

Neste momento, faz-se necessária uma análise sob dois aspectos: o primeiro seria qual o valor do orçamento da cidade estaria comprometido com as despesas obrigatórias, qual o valor disponível para as despesas discricionárias, e quanto poderiam ser utilizados em investimentos.

Como foi apresentado no decorrer do trabalho, o município de Campos dos Goytacazes teve uma queda no PIB, no período entre 2012 e 2017, de 64,84%. No período entre 2013 e 2019, observa-se uma queda dos valores recebidos na ordem de 49% e a previsão é que os valores continuem a cair.

No que concerne às receitas observa-se que a maior parte advém das transferências correntes, ou seja, em 2019, de um total de R\$ 2.021.745.963,14 de receitas orçamentárias, 73,61%, cerca de R\$ 1.488.120.990,54, são de Transferências Correntes (Fundo de Participação dos Municípios e Royalties e Participações Especiais), ficando evidente a dificuldade de se pensar em investimento tendo sua receita atrelada a transferências.

O segundo aspecto que precisa ser analisado é a dificuldade da população em separar quais ações governamentais estão associadas ao OP e quais ações pertencem a outros programas e projetos. Observa-se que vários programas e projetos, que utilizam recursos federais e estaduais, se sobrepõem em sua finalidade, dificultando, assim, a identificação, o entendimento e o acompanhamento da população sobre a execução das deliberações realizadas nas audiências públicas.

A não identificação de verbas e a dificuldade orçamentária municipal empece, ainda mais, a gestão participativa, o que pode levar a população a questionar a efetividade da ferramenta, diminuir a participação e, consequentemente, diminuir a confiabilidade no governo. Vincular Orçamento Participativo somente a investimento e à alocação de recursos é uma visão muito restrita de suas possibilidades, contudo não se deve ignorar tal finalidade.

Em um cenário de crise, como se encontra o Município de Campos dos Goytacazes, deve-se entender o OP de uma maneira mais ampla, levando-se

em consideração o exercício da cidadania e o resgate da credibilidade da gestão pública.

Observando o mais famoso OP do Brasil e do mundo, o Orçamento de Porto Alegre, e tomando por base os relatos de autores, percebe-se que seus resultados não foram bons durante os 4 primeiros anos, sendo ameaçado de não se concretizar por falta de fundos, vindo a se consolidar somente nos anos posteriores.

O OP de Campos dos Goytacazes iniciou-se com uma boa participação, contudo enfrentará, assim como os outros OP's, dificuldades com relação à continuidade. Com as eleições de 2020, existe a possibilidade de mudança, e, como ocorreu em diversos outros municípios, com a troca do governo, a chance de se manterem as ações do OP diminui consideravelmente.

É importante destacar que a continuidade, principalmente por dois mandatos, auxilia as ações do OP no que concerne à qualidade do capital social, ou seja, o OP pode, a longo prazo, melhorar a cultura política local por intermédio de uma melhoria do capital social envolvido no processo. Vale destacar que um fator crítico identificado no município, no decorrer da pesquisa, refere-se à necessidade de um capital social com um grau de associativismo elevado.

Para melhorar as ações do OP, alguns pontos precisam ser observados pela gestão municipal no que tange à sua operacionalização. Tais medidas procuram garantir bons resultados a longo prazo e a perpetuação da cultura da participação, além, é claro, de estimular o associativismo.

Como sugestão de melhoria, citam-se ações como: criação de uma página dentro do sítio da prefeitura que facilite a divulgação de informações relacionadas ao OP e as execuções orçamentárias relativas a ele; maior e melhor divulgação das ações, criação de material didático para divulgação; oferta de cursos para capacitação da população interessada na participação do OP em parceria com outras esferas do governo, como, por exemplo, Ministério do Desenvolvimento Social, Senado Federal, Tribunal de Contas da União entre outros; realização de eventos municipais para estímulo da discussão de assuntos relativos à democracia e à participação; e criação de uma versão do

Orçamento Participativo para escolas, numa tentativa de envolvimento das crianças e suas famílias.

A partir das análises e da revisão de literatura ora expostas, conclui-se que a adoção do OP como ferramenta de democratização da gestão pública não é simples e exige um esforço extra da gestão municipal, ainda mais em um cenário de crise. Pensar em democracia é pensar na construção de uma nova forma de gestão participativa que quebre paradigmas e costumes já arraigados na cultura política brasileira. Este processo de ruptura é longo, cansativo e demorado, mas, se construído da maneira adequada, o torna duradouro e sustentável.

6 REFERÊNCIAS

ANDRADE, M. C. da S. Dependência financeira dos municípios brasileiros: entre o federalismo e a crise econômica. **Revista Espaço Acadêmico**, n. 185, Ano 16, out. 2016. Disponível em: <http://www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/31073>. Acesso em: 01 nov. 2019.

ARAÚJO, R. M. de. **Orçamento Participativo: Uma Experiência De Gestão E Planejamento Urbano Em Belo Horizonte**. 2012. Dissertação (Mestrado em Administração) – FUMEC, Belo Horizonte, Minas Gerais, 2012. Disponível em: <http://www.fumec.br/revistas/pdma/article/view/4474/2283>. Acesso em: 01 nov. 2018.

ARAÚJO, G. Campos tem a 3ª maior nota do país em Acesso à informação pela CGU. **Notícia no Detalhe**, Campos dos Goytacazes, 13 dez. 2018. Disponível em: https://www.campos.rj.gov.br/exibirNoticia.php?id_noticia=49745. Acesso em: 10 jan. 2020.

AVRITZER, L. O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. (org.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

AVRITZER, L. NAVARRO Z. (org.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

AZEVEDO, N. D. **O Orçamento Participativo em face dos dilemas teóricos e práticos da democracia contemporânea: uma comparação das experiências de Belo Horizonte e Porto Alegre**. 2012. Tese (Doutorado em Ciência Política) – UFMG, Minas Gerais, 2012. Disponível em <http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/handle/1843/BUOS-99UGC4>. Acesso em 18 nov. 2018.

AZEVEDO, S. de; ANASTASA, M. de F. Governança, “Accountability” e Responsividade: reflexões sobre a institucionalização da participação popular em experiências desenvolvidas em Minas Gerais. **Revista de Economia Política – Brazilian Journal of Political Economy**, São Paulo, v. 22, n. 85, p.82-100, jan./mar. 2002. DOI: <https://doi.org/10.1590/0101-31572002-1225>. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rep/v22n1/1809-4538-rep-22-01-82.pdf>. Acesso em: 01 nov. 2018.

BAHIA, Luiz H. **O Poder do Clientelismo: Raízes e Fundamentos da Troca Política**. Rio de Janeiro: Renovar. 2003.

BAIERLE, S. **A explosão da experiência**. Emergência de um novo princípio ético-político nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre. In: Alvarez, Sonia E.; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo (org.). **Cultura e Política dos movimentos sociais latino-americanos**. Belo Horizonte: Ed. UFRMG, 2002.

BARBOSA FILHO, F. H. A crise econômica de 2014/2017. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 31, n. 89, jan./abr. 2017.
<https://doi.org/10.1590/s0103-40142017.31890006> Disponível em:
<https://www.scielo.br/pdf/ea/v31n89/0103-4014-ea-31-89-0051.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2019.

BENHABIB, S. Rumo a um modelo deliberativo de legitimidade democrática. *In*: MARQUES, A. C. S. (org.). **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas**: textos fundamentais. Belo Horizonte: Autêntica. 2009. p.47-79.

BRASIL. **Lei n 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 17 nov. 2018.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em:
 <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 17 nov. 2018.

BRASIL. **Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964**. E Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em:
 <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4320.htm>. Acesso em: 17 nov.2018.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 10 mai. 2019.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Orçamento Cidadão**: Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA 2020. Brasília, 2019. p.1-54. Disponível em:
https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/arquivos/2019/orcamento-cidadao_2020.pdf/view?fbclid=IwAR0JPbcRJEtmfoXj7i9tohn1mES47VCywqah a1_9BCKtvknu8GRI6rpoe9s#:~:text=O%20Or%C3%A7amento%20Cidad%C3%A3o%20%C3%A9%20uma,compreens%C3%A3o%20sobre%20o%20processo%20or%C3%A7ament%C3%A1rio. Acesso em: 20 mar. 2020.

CABANNES, Y. Contribuições do Orçamentos Participativos para a provisão e gestão de serviços básicos: experiências locais. **IIED**, [Londres], set. 2014.
<http://pubs.iied.org/10713IIED>. Disponível em:
http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu_doc/contribuicaoorcamentoparticipativofinal3.pdf. Acesso em: 10 ago. 2020.

CAMPOS DOS GOYTACAZES (Cidade). **Portal da Transparência – Orçamento**. Secretaria Municipal de Transparência e Controle. Disponível em: <https://transparencia.campos.rj.gov.br/orcamento>. Acesso em: 20 mar. 2020.

CAMPOS DOS GOYTACAZES (Cidade). **Decreto n. 159/2019, de 10 de junho de 2019**. Diário Oficial do Município de Campos dos Goytacazes: Pode Executivo, Campos dos Goytacazes, RJ, edição 367, 10 jun. 2019. Disponível em: <https://www.campos.rj.gov.br/arquivos/DO/Jun-2019/DiarioOficialEletronicoEdicao-367.pdf>. Acesso em 10 jan. 2020.

CAMPOS DOS GOYTACAZES (Cidade). DECRETO 065/2018. Regulamenta os artigos 119 e 120 da Lei Municipal no 7.972, de 31 de março de 2008, denominada Plano Diretor do Município de Campos dos Goytacazes/RJ, que institui o Orçamento Municipal Participativo, estabelece diretrizes e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de Campos dos Goytacazes Estado do Rio de Janeiro**: 06 mar. 2018; edição nº 070; Seção Gabinete. Disponível em: <https://www.campos.rj.gov.br/arquivos/DO/Mar-2018/DiarioOficialEletronicoEdicao-070.pdf>. Acesso em: 20 abril de 2018.

CAMPOS DOS GOYTACAZES (Cidade). Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes. **Perfil Campos 2018**. Disponível em: <https://www.campos.rj.gov.br/newdocs/1542233062PERFILCAMPOS2018.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2018.

CAMPOS DOS GOYTACAZES (Cidade). **Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes**. 2013. Disponível em: http://www.campos.rj.gov.br/exibirNoticia.php?id_noticia=22588. Acesso em: 19 set. 2017.

CARLOS, E.; SILVA, M.Z. 2006. Associativismo, participação e políticas públicas. **Revista Política e Sociedade**, Florianópolis, Santa Catarina, v. 5, n. 9, p. 163-194. 2006. DOI: <https://doi.org/10.5007/%25x>. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/1838>. Acesso em: 15 mar. 2020.

CARVALHO, A. A.; ALVES, J. E. D. Explorando o consumo das famílias brasileiras e interface com o ciclo de vida e gênero. **Oikos: Família e Sociedade em debate**, Viçosa, v. 23, n. 1, p. 6-29. 2012. DOI: <https://doi.org/10.31423/oikos.v23i1>. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/oikos/article/view/3639>. Acesso em: 25 mar. 2020.

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A. **Metodologia científica**. São Paulo: Prentice Hall, 2002.

CÉSAR, J. B. M. A Audiência Pública como Instrumento de Efetivação dos Direitos Sociais. **RVMD**, Brasília, v. 5, n. 2, p. 356-384, jul./dez., 2011. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/rvmd/article/view/3124/1933>. Acesso em 05 abr. 2017.

CGU - Controladoria Geral da União (CGU). **O vereador e a fiscalização dos recursos públicos municipais**. Presidência da República, Controladoria-Geral da União. — Brasília: CGU, 2009. Disponível em: <https://www.gov.br/dnit/pt-br/servicos-/CARTILHADECONDUTASVEDADASAOSAGENTESPUBLICOSFEDERAISELEI ES2018.pdf/view>. Acesso em: 03 jun. 2020.

CLEMENTE Jr, P. E. Democracia e Cidadania no Brasil. *In*: MIRANDA, Ana Paula Mendes; TEIXEIRA, Paulo Augusto Souza. (org.). **Polícia e Comunidade: Temas e Desafios na Implantação de Conselhos Comunitários de Segurança**. Rio de Janeiro: Instituto de Segurança Pública - SP, São Paulo, v 2, p. 34-50. 2007. Disponível em http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/PoliciaEComunidade.pdf. Acesso em: 18 nov 2019.

CNM - Confederação Nacional dos Municípios. Crise dos Municípios - A Falta de Recursos. **Estudo Técnico/CNM**, Brasília, v. 7, n. 3. p. 22-30, jan. 2015. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/biblioteca/exibe/2151>. Acesso em: 23 mai. 2020.

COLEMAN, J. S. Social capital in the creation of human capital. **The American Journal of Sociology**, [s./], v. 94, p. 95-121. 1988. Disponível em: <https://www.socialcapitalgateway.org/content/paper/coleman-j-s-1988-social-capital-creation-human-capital-american-journal-sociology-94-s>. Acesso em: 15 fev. 2020.

COLLIER, D., LEVITSKY, S. Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research. **World Politics**, [s./], v. 49, p. 430-451, apr. 1997. DOI:10.1353/wp.1997.0009. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/world-politics/article/abs/democracy-with-adjectives-conceptual-innovation-in-comparative-research/123102E4AC2E58D7A3EB6C5EAE6DB5BD>. Acesso em: 03 mar 2018.

CORDEIRO, E. Campos em terceiro lugar no Estado em ranking do MPRJ sobre transparência. **Notícia no Detalhe**, Campos dos Goytacazes, 29 jun. 2020. Disponível em https://www.campos.rj.gov.br/exibirNoticia.php?id_noticia=58737. Acesso em 30 jun. 2020.

COSTA, D. M. D. Vinte anos de Orçamento Participativo: análise das experiências em municípios brasileiros. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 15, n. 56, p. 8-28, 2010. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/2770/vinte-anos-de-orcamento-participativo--analise--->. Acesso em: 10 mar. 2019.

COSTA, F. Á. de O. e MARRA, M. M. Famílias brasileiras chefiadas por mulheres pobres e monoparentalidade feminina: risco e proteção. **Revista Brasileira Psicodrama**, São Paulo, v. 21, n. 1, p. 141-153. 2013. Disponível

em: <http://pepsic.bvsalud.org/pdf/psicodrama/v21n1/a11.pdf>. Acesso em: 02 mar. 2020.

CUNHA, M. A. V. C. da; COELHO, T. R.; POZZEBON, M.. Internet e participação: o caso do orçamento participativo digital de Belo Horizonte. **Rev. adm. empres.**, São Paulo, v. 54, n. 3, p. 296-308, jun. 2014. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-759020140305>. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75902014000300005&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 19 abr. 2019.

DAGNINO, Evelina “¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?”. In: Daniel Mato (coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004. p. 95-110. Disponível em: <https://privatizacaodaria.reporterbrasil.org.br/dadosabertos/bibliografia/Sociedad%20Civil%20Participa%C3%A7%C3%A3o%20e%20Cidadania%20-%20Evelina%20Dagnino.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2019.

DAHL, R. **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: Edusp, 1997.

DIAMOND, L. **Para entender a democracia**. Curitiba: Instituto Atuação, 2017.

DIAMOND, L. **O espírito da democracia**: a luta pela construção de sociedades livres em todo mundo. Curitiba: Instituto Atuação, 2015.

DINIZ, E. Clientelismo urbano: ressuscitando um antigo fantasma? **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, v. 1, n. 4, p. 21-26, nov. 1982. Disponível em: <http://novosestudos.com.br/produto/edicao-04/>. Acesso em: 30 set. 2019.

DISTRITO FEDERAL. **Decreto nº 33.712, de 14 de junho de 2012**. Dispõe sobre o Orçamento Participativo do Distrito Federal – OPDF e dá outras providências. Disponível em: <http://sintse.tse.jus.br/documentos/2012/Jun/15/diario-oficial-do-distrito-federal/decreto-no-33-712-de-14-de-junho-de-2012-dispoe>. Acesso em: 10 fev. 2020.

ENAP - Escola Nacional de Administração Pública. A Ética da Vida Pública: Cidadania e Serviço Público no Brasil. In: ENAP. **Ética e Serviço público**. Brasília: ENAP, 2016. Módulo 2, p. 5-26. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3041/1/M%C3%B3dulo%20-%20A%20%C3%89tica%20da%20Vida%20P%C3%ABlica%20-%20Cidadania%20e%20Servi%C3%A7o%20P%C3%ABlico%20no%20Brasil.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2019.

ENAP - Escola Nacional de Administração Pública. Introdução. In: ENAP. **Orçamento Público - Conceitos Básicos**. Brasília: ENAP, 2014. Módulo 1, p. 5-18. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2170/1/Or%C3%A7amento%20P%C3%ABlico%20Conceitos%20B%C3%A1sicos%20-%20M%C3%B3dulo%20-%20-%281%29.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2019.

FIRJAN - Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN). **Índice Firjan de Gestão Fiscal de Campos dos Goytacazes – RJ**. FIRJAN, Rio de Janeiro: FIRJAN,. [2020]. Disponível em: <https://www.firjan.com.br/ifgf/consulta-ao-indice/consulta-ao-indice-grafico.htm?UF=RJ&IdCidade=330100&Indicador=4&Ano=2018>. Acesso em: 01 set. 2020.

FIRJAN - Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN). **IFGF 2019 - Índice Firjan de Gestão Fiscal ano base 2018**: um raio-x na gestão pública dos municípios brasileiros. Rio de Janeiro: FIRJAN, out. 2019. Disponível em: https://www.firjan.com.br/data/files/8F/50/19/81/B2E1E610B71B21E6A8A809C2/IFGF-2019_estudo-completo.pdf. Acesso em: 01 set. 2020.

FIRJAN - Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro. **IFGF 2015 – Índice FIRJAN de gestão fiscal ano base 2013**: recorte municipal abrangência nacional. Rio de Janeiro: FIRJAN, 2015. Disponível em: <http://publicacoes.firjan.org.br/ifgf/2015/#1/z>. Acesso em: 23 mai. 2020.

FREIRE, A. Engajamento cívico e capital social: um modelo interativo para o efeito da confiança interpessoal. **Opinião Pública**, Campinas, v. 20, n. 2, p. 273-290, ago. 2014. DOI: 10.1590/1807-01912014202273. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/op/v20n2/0104-6276-op-20-02-00273.pdf>. Acesso em: 15 out. 2018.

GALEAZZI, I. M. S. Mulheres trabalhadoras: a chefia da família e os condicionantes de gênero. **Revista Mulher e Trabalho**, Porto Alegre, v. 1, 2001. Disponível em: <https://revistas.dee.sp.gov.br/index.php/mulheretrabalho/article/view/2669>. Acesso em: 20 mai. 2020.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GREGÓRIO, A. C. **Orçamento Participativo no Distrito Federal**: A eficácia da implementação das prioridades do OPDF 2012/2013. Brasília-DF: UNB, 2014. (Relatório de Pesquisa). Disponível em: https://bdm.unb.br/bitstream/10483/8752/1/2014_AmandaCoqueiroGregorio.pdf. Acesso em: 11 set. 2020.

GUGLIANO, A. A.; MARQUETTI, A.; MENEZES, D; CARBONAI, D. O desenvolvimento do orçamento participativo no Brasil. *In*: INTERNATIONAL CONFERENCE ON PUBLIC POLICIES, 2., 2015, Milan. **Paper** [...]. Milan: Intenational Association of Public Policy, 2015. p. 1-14. Disponível em <https://www.ippapublicpolicy.org/file/paper/1433984596.pdf>. Acesso em 30 ago. 2020.

HAGINO, C H. O Direito à cidade e a participação: um estudo de caso do Plano Diretor de Manaus, Amazonas. **Confluências**, Niterói: PPGSD-UFF, v. 13,

n. 2, p. 75-98, nov. 2012. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/confluencias/article/view/34387/19788>. Acesso em: 19 mai. 2018.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades**. [2020]. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/v4/brasil/rj/campos-dos-goytacazes/panorama>. Acesso em: 20 mai. 2020.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Brasileiro de 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

INFOROYALTIES. **Indicadores a partir de Agência Nacional do Petróleo**. 2020. Disponível em <https://inforoyalties.ucam-campos.br/informativo.php>. Acesso em 16 fev. 2020.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Retrato das desigualdades de gênero e raça**, Brasília, período de 1995 a 2015. [2020] Disponível: <https://www.ipea.gov.br/retrato/apresentacao.html>. Acesso em 02 fev. 2020.

JESUS, C. R. de. **Orçamento participativo e associativismo comunitário**. Belo Horizonte: Newton Paiva, 2004.

KERBAUY, M.T.M. Federalismo, descentralização e democracia. **Revista: estudos de Sociologia**, Araraquara, v. 6; n. 10. 2001. ISSN 1982-4718. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/estudos/article/view/180>. Acesso em: 22 abr. 2019.

LIMA, C. V. de; ANNUNCIATO, M. R. Tipos de Democracia. **Revista Ágora de Filosofia**, Pernambuco, v. 1, n. 1, jan./jun., p.45-65. 2018. DOI: <https://doi.org/10.25247/P1982-999X.2018.v1n1.p45-65>. Disponível em: <http://www.unicap.br/ojs/index.php/agora/issue/view/82>. Acesso em: 10 nov. 2019.

LIRA, R. A. **Representação, participação e cooptação nos conselhos municipais em Campos dos Goytacazes**. Tese (Doutorado em Sociologia Política) - Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Centro de Ciências do Homem Campos dos Goytacazes-RJ, 2012. Disponível em: <https://uenf.br/posgraduacao/sociologia-politica/wp-content/uploads/sites/9/2013/03/Tese-Doutorado-Rodrigo-Lira-Vers%c3%a3o-Final.pdf>. Acesso em: 10 set. 2017.

LUCHMANN, L H H. 25 anos de orçamento participativo: algumas reflexões analíticas. **Política e Sociedade**, Florianópolis. v. 13, n. 28, set./dez. 2014. DOI: <http://dx.doi.org/10.5007/2175-7984.2014v13n28p167>. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/2175-7984.2014v13n28p167/28903>. Acesso em: 20 out. 2018.

LUCHMANN, L H. H. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre**. Tese (Doutorado) – Universidade estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas,

Campinas-SP, 2002. Disponível em:
<http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/280848>. Acesso em: 1 ago. 2018.

MARQUETTI, A. Participação e redistribuição: o Orçamento Participativo em Porto Alegre. *In*: AVRITZER, L; NAVARRO, Z (orgs.). **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003. p. 129-156.

MARTINS, G. de A.; THEÓPHILO, C. R. **Metodologia da Investigação Científica para Ciências Sociais Aplicadas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MATIAS-PEREIRA, J. **Finanças Públicas**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MATOS, M. N. **Projeto pedagógico para a cidadania**. Belo Horizonte: Autêntica, 2007.

MELO, M. A. B. C. **Ingovernabilidade**: desagregando o argumento. *In*: VALLADARES, Lícia e PRATES, Magda. (org.) **Governabilidade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995. p. 23-48.

MENDONÇA E. B. F. de. Da faculdade de gastar ao dever de agir: o esvaziamento contra majoritário de políticas públicas. **Revista de Direito do Estado**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 9, p. 279–326, jan./mar. 2008.

MILL, J. S. **Considerações sobre o governo representativo**. São Paulo: L&PM Editores, 2018.

MONTEIRO, S. Futuro Vendido mais uma vez. **Folha 1**, Campos dos Goytacazes, 12 mai. 2016. Folha Política. Disponível em:
http://www.folha1.com.br/_conteudo/2016/05/politica/661944-futuro-vendido-mais-uma-vez.html. Acesso em: 22 maio 2020.

MORAES, D. P. **Arrecadação tributária municipal**: esforço fiscal, transferências e Lei de Responsabilidade Fiscal. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – EAESP- Fundação Getúlio Vargas, São Paulo-SP, 2006. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10438/2421>. Acesso em 13 jun. 2019.

MORLINO, L. Qualidades da democracia: como analisá-las. **Sociedade e Cultura**, Goiânia, v. 18, n. 2, 2016. Disponível em:
<https://www.revistas.ufg.br/fcs/article/view/42383>. Acesso em: 11 abr. 2020.

NASCIMENTO, E. R. **Gestão Pública Aplicada**: União, Estados e Municípios, gestão pública no Brasil, de JK a Lula, gestão orçamentária e financeira, a gestão fiscal responsável, tributação e orçamento, tópicos especiais em contabilidade pública, gestão das contas nacionais, gestão ecológica e ambiental. 2. ed. rev. e atualizada. São Paulo: Saraiva 2010.

NAVARRO, A. O “Orçamento Participativo” de Porto Alegre (1989-2002): um conciso comentário crítico. *In: AVRITZER, L; NAVARRO, Z (org.). A inovação democrática no Brasil. São Paulo: Cortez, 2003, p. 89-125.*

NEVES, G. H. O município no Brasil. Marco de referência e principais desafios. *In: Os Municípios as eleições de 2000. Cadernos Adenauer, São Paulo, v. 4, p. 9-33, jun. 2000.*

NUNES, E. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2003.

O'DONNELL, G. Teoria democrática e política comparada. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, p. 577-654, 1999.

O'DONNELL, G. Poliarquias e a (in)efetividade da lei na América Latina. **Revista Novos Estudos**, São Paulo, n. 51, p. 37-61, 1998.

OLIVEIRA, J T. de; LIRA, R. A. A Participação do Conselho Municipal de educação na Política de educação do município de campos dos Goytacazes. *In: SEMINÁRIO NACIONAL DE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO, 2., 2014, Santa Catarina. Anais [...] Santa Catarina: Universidade do Estado de Santa Catarina, 2014. p.1-15. Disponível em: <https://seminariodeintegracao.ucam-campos.br/wp-content/uploads/2015/11/xiv-seminario-integracao-2015-jercia-trindade.pdf>. Acesso em: 10 mar 2017.*

PAIVA, D; SOUZA, M. R; LOPES G. F As Percepções sobre Democracia, Cidadania e Direitos. **Opinião Pública**, Campinas, v. x, n. 2, p. 368-376, out. 2004. DOI: 10.1590 / S0104-62762004000200008. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/237703195_As_percepcoes_sobre_democracia_cidadania_e_direitos. Acesso em: 12 mar. 2019.

PAIXÃO, A. L. Campos vence prêmio de boas práticas do TCE/RJ em duas categorias. **Notícia no detalhe**, Campos dos Goytacazes, 19 dez. 2018. Disponível em: https://www.campos.rj.gov.br/exibirNoticia.php?id_noticia=49875. Acesso em: 10 jan. 2020.

PEDERIVA, J. H. A Falácia Do Orçamento Autorizativo. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, p. A2,8 mai. 2008. Espaço aberto. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/95637/Fal%C3%A1cia%20or%C3%A7amento.pdf?sequence=1>. Acesso em: 15 jan. 2020.

PEREIRA, C.; SCHIMANSKI, E. Família, gênero e novas configurações familiares: um olhar sobre a mulher e a condição de pobreza. **Revista Magistro**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p.163-179. 2013. Disponível em: <http://publicacoes.unigranrio.edu.br/index.php/magistro/article/view/2242/1011>. Acesso em: 20 mai. 2020.

PEREIRA, E. T. **Educação Política: uma experiência com o orçamento participativo.** Campinas, SP: Editora Alínea, 2008.

PIQUET, R. Norte Fluminense: mudanças e incertezas na era do petróleo. *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 2., 2004. Santa Cruz do Sul. **Anais [...]**. Santa Cruz do Sul-RS: Universidade de Santa Cruz do Sul, 2004. p. 1-18. Disponível em: <https://www.unisc.br/site/sidr/2004/planejamento/19.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2020.

PIRES, V. **Orçamento Participativo**: O que é, para que serve, como se faz. Barueri: São Paulo. Editora Manole, 2001.

PITTERI, D. **Democrazia elettronica**. Bari: Laterza, 2007.

PREFEITURA BELO HORIZONTE (Cidade). Orçamento Participativo de Belo Horizonte 15 anos. **Revista Comemorativa**, Belo Horizonte, 2008. Disponível em: http://www.pbh.gov.br/comunicacao/pdfs/publicacoesop/revista__15anos_portugues.pdf. Acesso em: 13 abr. 2019.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996.

RAMOS, T. T. Crescimento econômico e desenvolvimento sócio-espacial em Campos dos Goytacazes. **Geo UERJ**, n. 29, p. 63-88, ago. 2016. DOI: <https://doi.org/10.12957/geouerj.2016.16109>. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/view/16109>. Acesso em: 20 abr. 2020.

REZENDE, F. **Finanças Públicas**. São Paulo: Atlas, 2003.

ROVER, O. J. **O Orçamento Participativo de Chapecó e sua dimensão rural**. *In*: AVRITZER, L; NAVARRO, Z (org.). A inovação democrática no Brasil. São Paulo: Cortez, 2003. p. 249-296.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social e Ensaio sobre a origem das línguas**. São Paulo: Nova Cultural, 1987. v. 1. (Os Pensadores).

SANCHES, O. M. **Dicionário de Orçamento, planejamento e áreas afins**. 2 ed. atualizada e ampliada. Brasília: OMS, 2004. 393 p.

SANTOS, B. de S. **Democracia e Participação**: O caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Porto: Afrontamento, 2002.

SANTOS, J. A. F. Classe social e desigualdade de gênero no Brasil. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 2, p. 353-402. 2008. <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582008000200005>. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/dados/v51n2/05.pdf>. Acesso em: 01 mar. 2020.

SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada**. São Paulo: Ática, 1994.

SCHMITTER, Philippe C.; KARL, Terry Lynn. What democracy is... and is not. **Journal of Democracy**, v. 2, n. 3, p. 1-16, 1991. Disponível em: <https://www.ned.org/docs/Philippe-C-Schmitter-and-Terry-Lynn-Karl-What-Democracy-is-and-Is-Not.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2019.

SCHUMPETER, J. A. O equacionamento do problema; A doutrina clássica da democracia; Mais uma teoria de democracia; Conclusão. *In*: Capitalismo, Socialismo e Democracia. Rio de Janeiro: Ed. Fundo de Cultura, 1984. p. 287-366.

SILVA, T. Da Participação que temos à participação que queremos: O processo do Orçamento Participativo na Cidade do Recife. *In*: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (orgs.). **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003. p. 297-336.

SILVA, M. K. A expansão do Orçamento Participativo na Região metropolitana de Porto Alegre: Condicionantes e resultados. *In*: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (orgs.). **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003. 157-185 p.

TEIXEIRA, A. C. C. **O OP em pequenos municípios rurais**: contextos, condições de implementação e formatos de experiência. *In*: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (orgs.). **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003. 189-215 p.

TOCQUEVILLE, A. **A democracia na América**. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

VARGAS, B. Suspensão das Assembleias coloca em Xequê Orçamento Participativo de Porto Alegre. **GZH**, Porto Alegre, 03 abr. 2017. Disponível em <https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2017/04/suspensao-das-assembleias-coloca-em-xequê-orcamento-participativo-de-porto-alegre-9762659.html>. Acesso: 19 set. 2017.

VIANNA, J. L.; AZEVEDO NETO, J. A. Crise do petróleo, dependência dos royalties e ajuste fiscal: o caso do município de Campos dos Goytacazes/RJ. **Petróleo, Royalties e Região**, Campos dos Goytacazes, ano 13, n. 5, p. 2-7, mar. 2016. Disponível em: <https://royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br/wp-content/uploads/2017/03/boletim-2016-03.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2017.

WAMPLER, B. A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: "boas práticas" devem ser promovidas ?. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 65-95, jun. 2008. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762008000100003&lng=en&nrm=iso. Acesso em 23 de mai. de 2020.

WAMPLER, B. **Orçamento participativo**: uma explicação para as amplas variações nos resultados. *In*: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (orgs.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

7 ANEXO A

Questionário para definição do perfil dos participantes das audiências públicas

Nome:

1. Sexo:

- ☐ Masculino
- ☐ Feminino

2. Idade:

_____ (em anos completos)

3. Escolaridade

- ☐ Sem Instrução
- ☐ Ensino fundamental (1º Grau) incompleto
- ☐ Ensino fundamental (1º Grau) completo
- ☐ Ensino médio (2º Grau) incompleto
- ☐ Ensino médio (2º Grau) completo
- ☐ Superior incompleto
- ☐ superior Completo
- ☐ Pós graduação – curso: _____

4. Ocupação

- ☐ Empregado do setor privado com carteira assinada
- ☐ Empregado do setor privado sem carteira assinada
- ☐ Empregado do setor público
- ☐ Trabalhador autônomo
- ☐ Trabalhador autônomo ocupado no setor informal
- ☐ Empregador
- ☐ Desempregado
- ☐ Estudante
- ☐ Do lar
- ☐ Aposentado/Pensionista
- ☐ Outro _____

5. Dentre as opções abaixo, assinale qual a faixa que melhor corresponde aos rendimentos de todas as suas ocupações (em R\$)

- ☐ Até R\$ 1.000,00
- ☐ mais R\$ 1.000,00 até R\$ 2.000,00
- ☐ mais R\$ 2.000,00 até R\$ 4.000,00
- ☐ Acima de R\$ 4.000,00

6. Estado Civil

- ☐ solteiro
- ☐ casado
- ☐ união estável
- ☐ separado
- ☐ divorciado
- ☐ viúvo
- ☐ outros

7. Religião

- ☐ Católica Romana
- ☐ Evangélica Tradicional
- ☐ Evangélica Pentecostal
- ☐ Espírita Kardecista
- ☐ Afro-Brasileira
- ☐ Oriental
- ☐ Judaica ou Israelita
- ☐ Sem religião
- ☐ Outra

8. Cor. Raça/Etnia

- ☐ Branca
- ☐ Preta
- ☐ Parda
- ☐ Amarela
- ☐ Indígena
- ☐ Outra

9. Com qual frequência você costuma participar de Audiências Públicas ou Assembleias de interesse público?

- ☐ Sempre
- ☐ Muitas Vezes
- ☐ Às Vezes
- ☐ Poucas Vezes
- ☐ Raramente

10. O (A) Sr. (a) busca informação antes de participar das Audiências ou Assembleias? (Caso não ir para nº 12)

- ☐ Sim
- ☐ Não

11. Quais são as fontes de informações buscadas? (Múltipla Marcação)

- ☐ Prefeitura (web)
- ☐ Secretário(a) municipal
- ☐ Jornais, revistas, rádio e internet
- ☐ Vereadores
- ☐ Administradores de bairro
- ☐ Associação de bairro
- ☐ Amigos e parentes
- ☐ Igrejas ou cultos
- ☐ Partido político
- ☐ Outras: _____

12. O/A Sr. (a) participa de Algum Conselho Municipal? (Saúde, Educação, Cultura, etc.)

- ☐ Sim Qual? _____
- ☐ Não

13. O/A Sr.(a) é sindicalizado ou associado a algum órgão de classe (OAB, CRA, CREA, etc.)?

- ☐ Sim Qual? _____
- ☐ Não

14. Se sim, com que frequência participou de reuniões de assembleias do sindicato ou associação nos últimos 12 meses?

- ☐ não frequentou
- ☐ uma vez
- ☐ duas ou três vezes
- ☐ quatro vezes ou mais

15. O/A Sr.(a) é filiado ou associado a algum órgão comunitário? (Caso não, ir para a pergunta nº 17)

- ☐ Sim
- ☐ Não

16. Se for filiado ao órgão comunitário, especificar: (Múltipla Marcação)

- ☐ associações de moradores/comunitárias
- ☐ esportivas e culturais
- ☐ religiosa
- ☐ filantrópica
- ☐ nenhum

17. Com que frequência participa de reuniões ou atividades do órgão comunitário?

- ☐ não participa
- ☐ uma vez no ano
- ☐ duas a três vezes ao ano
- ☐ quatro vezes ou mais no ano

18. O/A Sr. (a) já foi candidato a algum cargo eletivo (não político) na sua comunidade?

- ☐ Sim. Qual? _____
- ☐ Não

19. É filiado a algum partido político?

- ☐ Sim. Qual? _____
- ☐ Não

20. Há quanto tempo é filiado?

21. Já teve filiações partidárias anteriores?

- ☐ Sim.
- ☐ Não Quais? _____

22. Se não é filiado, sente simpatia por algum partido político?

- ☐ Não
- ☐ Sim: Qual: _____

23. De que atividade participa ou participou no partido político? (Múltipla Marcação)

- ☐ Reuniões periódicas
- ☐ Convenções
- ☐ Manifestações políticas

- ☐ Nenhuma atividade

24. Já foi candidato a algum cargo eletivo Político? (Se não, ir para a pergunta nº 26)

- ☐ Sim
- ☐ Não

25. Se já foi candidato, para qual cargo?

- ☐ Vereador
- ☐ Prefeito
- ☐ Deputado Estadual
- ☐ Deputado Federal
- ☐ Outro : _____

26. Nas eleições, quais fontes de informação você utiliza para decidir o seu voto? (Múltipla Marcação)

- ☐ Amigos ou parentes
- ☐ Chefe ou patrão
- ☐ Igrejas ou cultos
- ☐ Sindicatos ou associações
- ☐ Jornais ou revistas
- ☐ Televisão
- ☐ Rádio
- ☐ Nenhuma delas
- ☐ Outra _____

27. Quais as principais maneiras que você utiliza para se informar sobre os acontecimentos políticos em geral? (Marcação Múltipla)

- ☐ Conversa com amigos ou parentes
- ☐ Televisão
- ☐ Rádio
- ☐ Jornais
- ☐ Revistas
- ☐ Internet
- ☐ Nenhuma/não sabe
- ☐ Outra _____

28. No último ano, em quais das atividades participou? (Múltipla Marcação)

- ☐ Listas ou abaixo-assinados
- ☐ Manifestações de protesto
- ☐ Trabalho voluntário para associações
- ☐ Reuniões de grupos locais
- ☐ Greves
- ☐ Nenhuma delas
- ☐ Outras

29. Na sua opinião, os seus interesses são defendidos por quem? (Múltipla Marcação)

- ☐ Vereador
- ☐ Prefeito
- ☐ Governador
- ☐ Deputado Estadual
- ☐ Deputado Federal

- ☐ Presidente da República
- ☐ Juízes
- ☐ Sindicatos
- ☐ Associação Profissional
- ☐ Associação de Bairro
- ☐ Igreja ou cultos religiosos
- ☐ Nenhum deles
- ☐ Outras _____

30. O/A Sr (a) tem algum contato direto com vereadores para realizar demandas/pedidos?

- ☐ Sim
- ☐ Não

31. Em relação à democracia o Senhor (a) considera que:

- ☐ a democracia é um regime bom
- ☐ é indiferente que o regime seja democrático ou não
- ☐ a democracia é um regime ruim
- ☐ Não sabe responder

32. Quais os principais motivos de sua participação nas reuniões do Orçamento Participativo? (Múltipla Marcação)

- ☐ Demandar obras e serviços
- ☐ Porque sou liderança na minha região, bairro ou comunidade
- ☐ Para ajudar a comunidade ou a cidade
- ☐ Fui convocado
- ☐ Fui convidado
- ☐ Fui trazido
- ☐ Para conhecer o funcionamento do OP
- ☐ Porque o OP é um processo democrático
- ☐ Para exercer meus direitos de cidadão

33. Em sua opinião, o cidadão é capaz decidir de maneira coletiva sobre obras e serviços no Orçamento Participativo?

- ☐ Concordo
- ☐ Concordo parcialmente
- ☐ Discordo
- ☐ Não sei

34. Em sua opinião é possível a construção de uma gestão municipal participativa, na qual o cidadão e o gestor público possam decidir em conjunto?

- ☐ Concordo
- ☐ Concordo parcialmente
- ☐ Discordo
- ☐ Não sei

35. Com as informações apresentadas nos veículos de comunicação é possível entender a função do OP.

- ☐ Completamente
- ☐ Parcialmente
- ☐ Não é possível entendimento.

36. Qual a sua opinião sobre as seguintes frases?

- A principal função do vereador é intermediar, junto ao prefeito, o acesso de sua base eleitoral aos serviços e políticas públicas.

- ☐ Concordo
- ☐ Concordo parcialmente
- ☐ Discordo
- ☐ Não sei

- Com o voto, a população passa todas as decisões políticas para o candidato eleito.

- ☐ Concordo
- ☐ Concordo parcialmente
- ☐ Discordo
- ☐ Não sei

- Uma das principais funções do vereador é prestar assistência social (educacional, médica, e outras) à população carente.

- ☐ Concordo
- ☐ Concordo parcialmente
- ☐ Discordo
- ☐ Não sei

- A participação da população reduz o poder do legislativo.

- ☐ Concordo
- ☐ Concordo parcialmente
- ☐ Discordo
- ☐ Não sei

- O orçamento municipal deveria ser elaborado e aprovado com a participação direta da população.

- ☐ Concordo
- ☐ Concordo parcialmente
- ☐ Discordo