

**UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ  
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO  
CIÊNCIAS CONTÁBEIS**

**ALZI MARINA MACHADO MELLO DA SILVA**

**O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO COMO INSTRUMENTO DE  
PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL: ESTUDO DE CASO NO  
MUNICÍPIO DE MARMELEIRO-PR**

**TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO**

**PATO BRANCO  
2018**

**ALZI MARINA MACHADO MELLO DA SILVA**

**O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO COMO INSTRUMENTO DE  
PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL: ESTUDO DO CASO NO  
MUNICÍPIO DE MARMELEIRO-PR**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial à obtenção do título Bacharel no Curso de Ciências Contábeis, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR – *Câmpus* Pato Branco.

Orientador(a): Prof. MSc. Marivânia Rufato da Silva

**PATO BRANCO**

**2018**

Ministério da Educação  
**Universidade Tecnológica Federal do Paraná**  
Curso de Ciências Contábeis  
Bacharelado em Ciências Contábeis

## TERMO DE APROVAÇÃO

# O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL: ESTUDO DO CASO NO MUNICÍPIO DE MARMELEIRO-PR

Por

**Alzi Marina Machado Mello da Silva**

Este Trabalho de Conclusão de Curso foi apresentado às 20h30min do dia **22 de Outubro de 2018**, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Contábeis, Modalidade de Ensino Superior presencial, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, *Câmpus* Pato Branco. O candidato foi arguido pela Banca Examinadora composta pelos professores abaixo assinados. Após deliberação, a Banca Examinadora considerou o trabalho.

---

Prof<sup>a</sup>. M.Sc Marivânia Rufato da Silva  
UTFPR – *Câmpus* Pato Branco  
(orientadora)

---

Prof Dr. Luis Fernande Casagrande  
UTFPR – *Câmpus* Pato Branco

---

Prof Dr. Ricardo Antonelli  
UTFPR – *Câmpus* Pato Branco

Dedico a Deus, aos meus pais, que são meus exemplos para toda vida, meu esposo, que sempre esteve comigo, aos demais familiares e meus professores, especialmente minha orientadora, que muito contribuíram durante esse tempo de estudos e trabalho.

## AGRADECIMENTOS

À Deus, minha maior gratidão e amor, pelo dom da vida que me concede, porque sei que sempre esteve comigo, e pela fé nele, que me permitiu vencer as dificuldades.

Aos meus pais Napoleão e Maria, minha tia Rubertina, meu irmão Nataniel e meu esposo Alan Roberto, obrigado por serem meus exemplos, meus admiradores, por todo o apoio concedido e por serem as pessoas mais importantes da minha vida.

À minha orientadora, professora Marivânia Rufato da Silva, por seu apoio, sua disponibilidade, interesse e receptividade, que foram fundamentais para que conseguisse desenvolver e concluir este trabalho.

Agradeço aos demais professores do curso de Ciências Contábeis da UTFPR *Campus* Pato Branco, especialmente aos professores Eliandro Schvirck e Ricardo Antonelli, que foram meus professores desde o início do curso e muito me ajudaram para que chegasse até aqui; bem como ao coordenador do curso, professor Luiz Fernande Casagrande, que, além de ter sido meu professor desde o início do período acadêmico, também me apoiou quando necessário.

Aos autores da pesquisa “Percepção dos participantes do Orçamento Participativo em relação à implementação das demandas da população: Estudo de Caso no Município de Santana do Livramento/RS” que permitiram que essa fosse utilizada como embasamento teórico e disponibilizaram os questionários de entrevistas para utilização.

À procuradora jurídica da Câmara Municipal de Marmeleiro Audrei Dassoler, e meu colega Eleandro Vieira, que me ajudaram a solicitar os materiais necessários.

Ao Diretor do Departamento de Finanças da prefeitura de Marmeleiro, Charles, pela prestabilidade em disponibilizar as informações necessárias para os resultados alcançados.

Enfim, agradeço a todos que contribuíram de forma direta ou indireta para realização deste Trabalho de Conclusão de Curso.

“Pois, quando a sabedoria entrar no teu coração, e o conhecimento for agradável à tua alma, o bom siso te guardará e a inteligência te conservará”.

Provérbios 2:10,11

## RESUMO

O presente estudo tem como objetivo analisar o processo de implantação e efetivação do Orçamento Participativo e seus impactos no planejamento da Lei Orçamentária Anual no Município de Marmeleiro-PR, no ano de 2017, verificando a metodologia utilizada na sua execução e a opinião dos participantes e dos gestores públicos sobre o programa. O Orçamento Participativo teve início em Marmeleiro no ano de 2017, como inovação política da nova gestão. O método utilizado para desenvolver foi pesquisa exploratória, onde realizou-se um estudo de caso de abordagem qualitativa. Foram analisados, inicialmente, as atas das reuniões do Orçamento Participativo e a Lei Orçamentária Anual referente aos anos de 2016 e 2017, após essas análises, foram realizadas as entrevistas com questionário semiestruturado com alguns participantes selecionados por acessibilidade e um gestor do Executivo Municipal. Como resultado da análise verificou-se que para parte das demandas, consideradas como prioridade pela população, houve um aumento no percentual do orçamento anual direcionado para o Departamento ao qual a demanda se enquadrou. Os participantes entrevistados afirmaram que algumas das demandas solicitadas foram atendidas e que para as outras ainda não houve resposta do Poder Executivo. O gestor público reconheceu que nem todas as demandas foram inseridas no orçamento ou implantadas devido à falta de viabilidade e as prioridades de orçamento, mas que no próximo ano haverá uma prestação de contas sobre essas demandas para a população. Verificou-se ainda, que apesar de todos os entrevistados responderem que o Orçamento Participativo é uma inovação positiva, que propicia a participação da população na escolha das prioridades de investimento, não há garantia de continuidade do programa no Município.

**Palavras-chave:** Orçamento participativo. Audiência pública. Lei Orçamentária Anual. Participação popular. Planejamento governamental.

## ABSTRACT

The present study has to analyze to analyze the process of implementation and effectiveness of the Participatory Budget and its impacts on the planning of the Annual Budget Law in the Municipality of Marmeleiro-PR, in the year 2017, verifying the methodology used in its execution and the opinion of the participants and of public managers on the program. The Participatory Budget began in Marmeleiro in the year 2017, as a political innovation of the new management. The method used to develop was exploratory research, where a case study of a qualitative approach was carried out. Initially, the minutes of the Participatory Budget meetings and the Annual Budget Law for the years 2016 and 2017 were analyzed, after which the interviews were conducted with semi-structured questionnaire with some participants selected for accessibility and a manager of the Municipal Executive. As a result of the analysis, it was verified that for part of the demands, considered as a priority by the population, there was an increase in the percentage of the annual budget directed to the Department to which the demand was framed. The participants interviewed stated that some of the demands requested were met and that for the others there was still no response from the Executive Branch. The public manager acknowledged that not all the demands were inserted in the budget or implemented due to lack of feasibility and budget priorities, but that next year there will be accountability on those demands for the population. It was also verified that, despite the fact that all the respondents answered that the Participatory Budget is a positive innovation, which allows the participation of the population in the choice of investment priorities, there is no guarantee of continuity of the program in the County.

**Keywords:** Participatory budgeting. Public hearing. Annual Budget Law. Popular participation. Government planning.



## LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Princípios Orçamentários .....	19
Quadro 2: Objetivos e principais resultados dos artigos do portfólio bibliográfico.....	28
Quadro 3: Quadro de questões efetuadas ao gestor público.....	33
Quadro 4: Quadro de questões aplicadas aos participantes.....	33

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Tabela das subdivisões para o Orçamento Participativo – 2017 .....	36
Tabela 2: Tabela de demandas apresentadas nas atas do OP - 2017 .....	37
Tabela 3: Tabela de previsão de recursos da LOA 2017 comparado com a LOA 2016 .....	39

## LISTA DE ABREVIATURAS

PPA	Plano Plurianual
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
CF	Constituição Federal
OP	Orçamento Participativo

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	<b>10</b>
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA E PROBLEMA DE PESQUISA .....	10
1.2 OBJETIVO GERAL .....	12
1.3 OBJETIVOS ESPECÍFICOS .....	13
1.4 JUSTIFICATIVA .....	13
1.5 DELIMITAÇÕES .....	14
<b>2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA</b> .....	<b>15</b>
2.1 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO DO ORÇAMENTO PÚBLICO.....	15
2.1.1 Plano Plurianual.....	15
2.1.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias .....	16
2.1.3 Lei Orçamentária Anual .....	18
2.2 PARTICIPAÇÃO POPULAR NO CICLO DO ORÇAMENTO PÚBLICO.....	20
2.3 MECANISMOS E FERRAMENTAS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR.....	23
2.3.1 Mecanismos.....	23
2.3.2 Ferramentas .....	24
2.3.2.1 Audiência Pública .....	24
2.3.2.2 Orçamento Participativo .....	25
2.4 ESTUDOS PRECEDENTES .....	28
<b>3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA</b> .....	<b>30</b>
3.1 ENQUADRAMENTO METODOLÓGICO .....	30
3.2 PROCEDIMENTOS DE ANÁLISE E COLETA DE DADOS .....	31
<b>4 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS</b> .....	<b>34</b>
4.1 ANÁLISE DOCUMENTAL .....	34
4.2 PERCEPÇÃO DOS PARTICIPANTES.....	42
4.3 PERCEPÇÃO DO GESTOR .....	45
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>47</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>49</b>

## 1. INTRODUÇÃO

O orçamento público brasileiro vem passando por evoluções constantes em sua forma de elaboração, e no presente estudo foi abordado sobre a temática do Orçamento Participativo (OP), forma pela qual a população pode sugerir e participar na elaboração dos instrumentos do orçamento público.

### 1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA E PROBLEMA DE PESQUISA

A implantação da Constituição Federal em 1988 trouxe mudanças legais que permitiram ao cidadão o direito de participar, mesmo que de forma parcial na administração pública (SILVA, 2015). Essa participação tem por objetivo diminuir as desigualdades sociais, melhorando o desenvolvimento local, por meio das influências nas políticas públicas e na distribuição dos recursos orçamentários (GOULART, TROIAN E ROSA, 2017).

A elaboração e execução do orçamento público devem ser dentro dos padrões exigidos na Constituição Federal de 1988, que no art. 165 apresenta os três instrumentos orçamentários, o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual LOA (BRASIL 1988), os quais devem obedecer às Leis nº 4.320/1964 e a Lei Complementar nº 101/2000 (BRASIL, 2012).

Para Santana (2011) antes que o Poder Executivo elabore os orçamentos, é necessário, a cada exercício, a realização de audiências públicas, com o objetivo da participação do cidadão, opinando e questionando os orçamentos públicos antes que estes sejam enviados ao Poder Legislativo para a análise e aprovação.

As audiências públicas são ainda o principal espaço reservado para o diálogo entre o Estado e a Sociedade, ou seja, para que os cidadãos possam participar e contribuir no desenvolvimento dos planejamentos dos gastos públicos (PRUX, 2011). Prux (2011) afirma ainda que, essa participação pode ser direta, onde o público comparece às audiências que obrigatoriamente devem ser divulgadas pelo órgão

público em imprensa oficial, ou indiretamente, quando o ato se dá por representantes eleitos democraticamente (Vereadores e Deputados).

As audiências públicas devem abranger a elaboração e discussão dos orçamentos públicos, conforme previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, ou Lei Complementar nº 101 (2000). Após a análise, discussão, realização de emendas se julgado necessário e aprovação dos orçamentos pelo Poder Legislativo, no decorrer de sua execução, é necessário à realização de audiências públicas a cada quadrimestre, para prestação de contas ao cidadão, para que este possa acompanhar a prestação dos serviços públicos, demonstrando assim, a importância da participação popular nas audiências para que estes serviços sejam mais eficientes (PRUX, 2011).

Outro método de participação popular, o Orçamento Participativo, surgiu em 1989, em Porto Alegre, no Estado do Rio Grande do Sul, o qual foi adotado pelo Partido dos Trabalhadores, como um mecanismo de promover justiça social, responsabilidade e transparência (WAMPLER, 2008).

O Orçamento Participativo, segundo Araújo e Theóphilo (2009), é um modelo inovador de gestão, de natureza democrática, mostrando que é possível a participação popular na gestão dos municípios, de modo a promover as decisões compartilhadas, entre a administração pública e o cidadão.

O Orçamento Participativo é utilizado, geralmente, nas esferas municipais, mas ainda não há uma única metodologia para sua implementação, ou seja, cada município que o adota tem suas particularidades na forma de execução, pois o Orçamento Participativo é caracterizado pela democracia participativa ou participativa representativa (GOULART, TROIAN E ROSA, 2017).

Independente de qual sistema adotado é possível afirmar que a participação popular é a que garante maior transparência da gestão e dos gastos públicos, pois como já foi mencionado anteriormente, desde que foi instituída a Constituição Federal em 1988, o Brasil apresenta um regime democrático, desde que, em 21 de abril de 1993, foi realizado plebiscito, para decisão popular acerca do forma e sistema de governo, para que o povo decidisse entre República ou Monarquia e Parlamentarismo ou Presidencialismo, onde foi decidido pela República e Presidencialismo, com voto obrigatório para escolha dos representantes dos poderes Executivo e Legislativo, e com regime de governo em forma democrática (FERNANDES, 2006).

Mas a participação popular não deve restringir-se a ir às urnas no dia das eleições e escolher o candidato que, pelo ponto de vista do eleitor, venha melhor representá-lo nas decisões do poder público, mas participar ativamente durante os quatro anos subsequentes, fiscalizando essas decisões e, também, verificando a possibilidade de melhor aplicação dos recursos públicos (SALLES, 2012).

Com esse objetivo é que surgiu o orçamento participativo, uma ferramenta utilizada atualmente com a finalidade de incluir o cidadão no processo de elaboração do orçamento público. Essa participação busca reduzir as desigualdades sociais, permitindo ao cidadão influenciar na destinação final dos recursos públicos, estabelecendo prioridades (WAMPLER, 2008).

Diante do exposto, este estudo teve como foco o município de Marmeireiro, fundado no ano de 1961, localizado na região Sudoeste no Estado do Paraná, e que, até então, teve como única forma de participação popular na construção dos orçamentos as audiências públicas, mas que, com a nova gestão, que assumiu a prefeitura no ano de 2017 e iniciou a implantação do Orçamento Participativo neste mesmo ano, para então serem elaboradas a PPA, LDO e LOA.

Diante desse contexto, busca-se responder a seguinte questão de pesquisa: como ocorreu o processo de implantação do Orçamento Participativo e qual a sua influência no planejamento e execução da Lei Orçamentária Anual no município de Marmeireiro-PR?

## 1.2 OBJETIVO GERAL

Analisar o processo de implantação e efetivação do Orçamento Participativo e seus impactos no planejamento da Lei Orçamentária Anual no município de Marmeireiro-PR, no ano de 2017.

### 1.3 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Identificar como ocorreu o processo do orçamento participativo no município de Marmeleiro-PR no ano de 2017;
- Verificar se as demandas solicitadas no orçamento participativo foram inseridas no planejamento da Lei Orçamentária Anual;
- Analisar a opinião dos gestores públicos e demais participantes sobre o orçamento participativo do município.

### 1.4 JUSTIFICATIVA

O Orçamento Participativo, que tem sido implantado em diferentes administrações municipais brasileiras e é considerado um modelo inovador de gestão com característica democrática e objetivo de incentivar a participação popular na administração municipal (ARAÚJO E THEÓPHILO, 2009).

Souza (2011) destaca a escassez de estudos sobre o Orçamento Participativo em relação ao seu papel político, ou seja, as relações do Orçamento Participativo com as instituições que o adotaram e os atores políticos envolvidos no processo de construção do programa.

Diante do exposto, essa pesquisa pode auxiliar no avanço do conhecimento acadêmico sobre a temática do Orçamento Participativo, tema conhecido e discutido como uma inovação política positiva, que não possui uma metodologia única para utilização, portanto, deve-se analisar o maior número possível de casos para então escolher o melhor método para cada cidade. Também pode auxiliar a população do município de Marmeleiro a analisar os resultados do programa, se ao menos parte das demandas solicitadas durante as reuniões do OP, foram, ou estão sendo executadas pela administração municipal.

Beneficia ainda a gestão municipal, porque como o programa não tem uma metodologia única, estes podem efetuar uma confrontação com outros locais onde existe o programa do Orçamento Participativo e utilizar essa pesquisa como



ferramenta para analisar possíveis fatores a melhorar ou até mesmo para contribuir com os outros locais onde o programa também foi adotado.

## 1.5 DELIMITAÇÕES

A pesquisa foi realizada utilizando como base, o município de Marmeleiro – PR e foram analisadas as atas das reuniões do Orçamento Participativo e a Lei Orçamentária Anual (LOA) elaborada para o ano de 2016 e feito um comparativo com a LOA 2017, onde foram confrontadas as informações contidas em 2016, antes do OP com as informações de 2017, posterior às reuniões do OP.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A fundamentação teórica do presente estudo é dividida em quatro seções: (i) instrumentos de planejamento do orçamento público; (ii) participação popular no ciclo do orçamento público; (iii) mecanismos de participação popular, (iiii) estudos precedentes.

### 2.1 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO DO ORÇAMENTO PÚBLICO

Conforme determina a Constituição Federal (CF), o orçamento público brasileiro é composto por três instrumentos de planejamento: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) (BRASIL, 1988), estes instrumentos estão interligados, sendo que a PPA deve ser a base para elaboração da LDO que por sua vez determina a elaboração da LOA.

“Em tese, esses três instrumentos orçamentários integram-se de forma harmoniosa, cabendo a LOA respeitar a LDO, e, ambas, atentarem para o PPA” (PROCOPIUCK *et al.*, 2007 p. 403).

#### 2.1.1 Plano Plurianual

O Plano Plurianual é um planejamento para ser executado durante quatro anos, é um plano de médio prazo que indica as maneiras para atingir um objetivo ou meta fixada (KOHAMA, 2014).

Na Constituição Federal de 88, mais precisamente no art. 165, descreve-se o conteúdo que deve conter a PPA:

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

A vigência do Plano Plurianual é a partir de 1º de janeiro do exercício seguinte ao que foi aprovado, e é elaborado no primeiro ano de mandato após as eleições e finda no término do primeiro ano do mandato seguinte (BRASIL, 2016).

Esse prazo é considerado o mais adequado, pois permite ao novo gestor a elaboração de um planejamento em seu primeiro ano de mandato, planejamento este condizente com os objetivos propostos em campanha, mas em consonância com a realidade da administração, que nesse momento é de seu conhecimento. Tem ainda o fator de transição do mandatário anterior para o atual, e a vigência do PPA privilegia a continuidade das políticas públicas (PROCOPIUCK *et al.*, 2007).

Conforme determina a CF, deve ser encaminhado ao Legislativo até quatro meses antes de findar o primeiro ano de mandato do chefe do Executivo, ou seja, até 31 de agosto.

O prazo para discussões, análises, possíveis emendas e aprovação do PPA é até o dia 22 de dezembro, quando encerram as atividades legislativas do exercício. (BRASIL, 2016).

O PPA deve conter as diretrizes que são os critérios de decisões e ações para direcionar a administração pública, os objetivos que são os resultados que se espera sejam alcançados no período determinado para execução, as metas que servem para quantificar os objetivos antes determinados estabelecendo as prioridades e os programas que estabelecem o conjunto de ações a serem realizadas (BRASIL, 2016).

É caracterizado como o projeto que dispõe sobre as metas para os recursos públicos para os próximos quatro anos, dimensionando o planejamento governamental de uma forma mais ampla que a LDO e LOA, permitindo a população conhecer as pretensões da administração e então poder confirmar se estão em consonância com a realidade local (PROCOPIUCK *et al.*, 2007).

### 2.1.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias

A Lei de Diretrizes Orçamentárias tem a finalidade de orientar na elaboração dos orçamentos a cada ano e compreende o orçamento fiscal, o orçamento de investimento das empresas e o orçamento da seguridade social, para que, então, o

Executivo possa adequá-los ao sistema do orçamento público contidos no plano plurianual (KOHAMA, 2014).

Kohama (2014, p.43) afirma, ainda, que a Lei das Diretrizes Orçamentárias deverá dispor sobre:

- equilíbrio entre receitas despesas;
- critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 3º;
- normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;
- demais condições e exigências para transferência de recursos a entidades públicas e privadas (Kohama, 2014 p. 43)

A LDO deve estabelecer as metas que estarão na LOA, mas de forma que garanta a realização das metas estabelecidas no PPA. Desse modo pode-se afirmar que a LDO é o elo entre o PPA e a LOA, tornando compatíveis as diretrizes do PPA à estimativa das disponibilidades financeiras para aquele determinado exercício financeiro (PROCOPIUCK *et al.*, 2007).

A LDO estabelece normas como a possível alteração da legislação tributária, política salarial, possíveis concursos públicos e percentuais de recursos a serem alocados para serem descentralizados (BRASIL, 2016).

Para Prux (2011), a LDO é a base para a elaboração da LOA, pois compreende as metas e as prioridades da administração pública.

O prazo para que o Poder Executivo elabore a LDO é entre primeiro de janeiro e quinze de abril de cada ano, sendo quinze de abril, o prazo máximo para encaminhar ao Poder Legislativo, ou seja, oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro. O Legislativo por sua vez, recebe a proposta da LDO, analisa, discute, faz emendas que julga necessário, aprova e devolve ao Poder Executivo até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa, que é trinta de junho do mesmo exercício (ÁVILA, 2012).

### 2.1.3 Lei Orçamentária Anual

A Lei orçamentária anual (LOA) é o planejamento que estabelece as fontes de arrecadação, faz estimativa das receitas e as despesas de exercício seguinte ao que está sendo elaborada. Prux (2011) afirma que é através da LOA que são apresentados os programas e objetivos da administração pública de forma mais específica, objetiva e, preferencialmente, de forma regionalizada, no caso da LOA a nível Federal ou Estadual.

A LOA é subdividida em: orçamento fiscal, que é referente aos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e compreendem seus fundos, órgãos e entidades da administração, seja direta ou indireta, estando inclusos as fundações que são criadas e mantidas pelo governo; orçamento de investimento, que retém as empresas de economia mista, onde a União possua maior parte do capital social da entidade, tendo direito a voto e poder de decisão; orçamento de seguridade social, que é representada por todas as entidades e órgãos ligados a Seguridade Social de forma direta ou indireta, assim como os fundos e fundações criados e sustentados pelo governo (KOHAMA, 2014).

De acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101/2000, em seu art. 5º, a LOA deve apresentar compatibilidade com o PPA e a LDO, e conter:

- demonstrativo de compatibilidade da programação dos orçamentos, com os objetivos e metas que constam no Anexo de Metas Fiscais da LDO;
- demonstrativo do efeito sobre as despesas e receitas, bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado;
- reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, destinada a passivos contingentes e outros riscos e incidentes fiscais não previstos;
- todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e as receitas que as atenderão, constarão da lei orçamentária anual;
- o refinanciamento da dívida pública deverá constar separadamente na lei orçamentária e nas de crédito adicional;

- é vedado consignar na lei orçamentária crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada;
- não consignará dotação para investimento com duração superior a um exercício financeiro que não esteja previsto no plano plurianual ou em lei que autorize sua inclusão, conforme disposto na CF, § 1º do art. 167.

A LOA deve obedecer a princípios orçamentários que constam no Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP, 2017), para que tenha contribuição eficaz na ação estatal que almeja o desenvolvimento social e econômico, sendo estes os dispostos no quadro 01.

**Quadro 1:** Princípios Orçamentários

<b>PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS</b>	<b>OBJETIVOS</b>
Unidade ou Totalidade	Os orçamentos de todos os órgãos autônomos integrantes do poder público devem ser fundamentados numa política orçamentária única, uniforme e ajustados a um método único;
Universalidade	Deve conter todas as receitas e despesas de todos os órgãos que compõem o Poder Público;
Anualidade ou Periodicidade	Deve obedecer ao critério de um ano para o período orçamentário, de 01 de janeiro a 31 de dezembro de cada ano;
Exclusividade	Só deve conter assuntos que sejam pertinentes ao orçamento;
Orçamento Bruto	Deve ser apresentado integralmente, vedado quaisquer deduções.
Legalidade	Cabe ao Poder Público fazer somente aquilo que a Lei expressamente autorizar, subordinando-se aos ditames que manda a Lei.
Publicidade	Publicação nos diários oficiais.
Transparência	Divulgar todo o orçamento de forma que toda a sociedade tenha acesso quando desejar.
Não-vinculação da receita de impostos	Inciso IV do art. 167 da CF/88 veda a vinculação de impostos a órgão, fundos os despesa, salvo algumas exceções da própria Constituição.

Fonte: Elaborado pelo Autor (2018)

É possível observar que LDO e LOA são elaboradas a cada ano, e sempre estão vinculadas ao PPA. Esses orçamentos são executados de forma mista, ou seja, o Executivo desenvolve, e o Legislativo verifica, pode fazer emendas, se achar necessário, e, por fim, os aprova (PRUX, 2011).

Embora o orçamento seja executado anualmente, não pode ser isolado aos anteriores e posteriores, pois cada ano exerce influência sobre aquele que o precede. Esse processo é chamado de ciclo orçamentário e deve ser compreendido em suas etapas: elaboração – fixação dos objetivos; estudo e aprovação –

competente ao legislativo que faz a análise e aprovação do orçamento; execução – consiste na concretização dos objetivos traçados na elaboração; avaliação – consiste na verificação da eficiência na realização dos objetivos anteriormente fixados e as modificações no processo de implantação desses objetivos (KOHAMA, 2014).

É fundamental a participação popular durante todas as etapas do ciclo orçamentário para que haja contribuição no melhoramento da gestão pública, da mesma forma que é necessário o estímulo por parte do gestor, oferecendo a população o subsídio necessário, onde todas as etapas do ciclo são divulgadas com informações de qualidade e facilidade de entendimento (PRUX, 2011).

Salles (2012) afirma que o bom político é aquele que tem a capacidade de converter o orçamento em algo compreensível para o cidadão comum.

Prux, (2011) diz ainda que as contas públicas pertencem à sociedade, não podem ter cunho individualista nem ser utilizadas para promover políticos ou partidos. A autora relata ainda que com a evolução tecnológica e facilidade de acesso às informações, a população está mais consciente da importância da sua participação e fiscalização.

Afirma, também, que há necessidade da gestão pública diminuir o teor contábil, facilitando, assim, a compreensão dos dados.

## 2.2 PARTICIPAÇÃO POPULAR NO CICLO DO ORÇAMENTO PÚBLICO

A Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, ou Lei de Responsabilidade Fiscal, é declarada como um divisor histórico para as condutas governamentais em relação à transparência dos seus atos, ou seja, o poder público tem o compromisso de informar a população de forma clara, objetiva e fidedigna acerca de todas as receitas e despesas públicas, incentivando a população a participar da elaboração do seu planejamento de governo (PRUX, 2011).

Enfatizando que, para que os serviços públicos atendam de forma rápida e eficaz as necessidades básicas da população é necessário primeiro um planejamento eficiente e transparente, onde o cidadão esteja consciente da importância do seu conhecimento sobre a participação na elaboração desse

planejamento para que esses orçamentos apresentem o desempenho almejado na sua elaboração (PRUX, 2011).

Goulart, Troian e Rosa (2017) afirmam que para compreender o orçamento público é necessário, anteriormente saber conceituar as receitas e despesas públicas.

Prux (2011) relata que tendo conhecimento sobre os orçamentos e sendo atuante na gestão, tem condições de determinar os pontos do orçamento onde há maior necessidade de investimento, podendo sugerir aos gestores públicos algumas alocações de recursos, definindo as áreas prioritárias que o gestor pode não ter conhecimento e, principalmente, após a conclusão do planejamento, efetuar a fiscalização do cumprimento das metas estabelecidas e a aplicação dos recursos.

Se conduzida de forma adequada, a participação popular pode melhorar muito a eficiência e aumentar a democracia, pois, quando há participação efetiva, esta promove maior flexibilidade, transparência e agilidade nas políticas públicas (SALLES, 2012).

Nesse contexto que o Orçamento Participativo ganha maior relevância, pois encoraja as pessoas a participarem mais ativamente da gestão no seu município (ARAÚJO E THEÓPHILO, 2009).

“Quando a população participa dos processos de decisão, de planejamento, forma-se uma massa crítica a respeito dos temas acumulam-se conhecimentos e reflexões que geram interesse” (SALLES, 2012, p. 79)

Para que haja essa participação, garantida ao cidadão pela Constituição Federal de 1988, é necessária a disponibilização do Estado nas informações, de forma a facilitar o acesso da sociedade, garantindo a qualidade dessas informações, para que o cidadão tenha, assim, compreensão dos dados e tenha condições de influenciar na elaboração dos orçamentos, verificando a qualidade dos gastos realizados (PRUX, 2011).

Na LRF, Art. 48: “são instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias, as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos” (BRASIL, 2000).



Então, conforme está previsto em Lei, é obrigação do poder público divulgar todas as informações acerca dos gastos públicos, publicar em meios eletrônicos os locais e horários das elaborações de planejamento orçamentário e/ou prestação de contas do que já foi executado.

## 2.3 MECANISMOS E FERRAMENTAS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR

Nesta seção são apresentados os Mecanismos e Ferramentas de Participação Popular no planejamento orçamentário, com o objetivo de realizar uma revisão destes, elencando suas definições e suas contribuições nas políticas públicas.

### 2.3.1 Mecanismos

Tem como conceito de participação popular: a influência do cidadão no planejamento, elaboração e fiscalização da execução do orçamento público.

Os mecanismos de participação popular utilizados no Brasil são: Plebiscito, Referendo e Iniciativa Popular (BRASIL, 1988).

Conforme determina o art. 14 da Constituição Federal:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

I – plebiscito;

II – referendo;

III – iniciativa popular.

No plebiscito, é quando a população participa de forma direta, sem que haja representantes. Consiste numa decisão extraordinária, excepcional, onde são votadas mudanças de bases ou de princípios, (FERNANDES, 2011). Plebiscito é uma indagação a população sobre sua posição acerca de determinado assunto que pode promover alterações abrangentes a todos.

No referendo, a soberania do povo se manifesta superior aos seus representantes eleitos, ou seja, o cidadão vota sim ou não a um determinado projeto elaborado pelo Poder Legislativo que ainda não se tornou obrigatório, sendo necessária aprovação ou rejeição da população, para que, então, seja validada ou não (FERNANDES, 2011).

Fernandes (2011) afirma ainda, a Lei Federal nº 9.709/98 define que a iniciativa popular consiste na apresentação de um determinado projeto de lei à Câmara dos

Deputados, subscrito por no mínimo um por cento dos eleitores de no mínimo cinco estados diferentes, contendo um único tema.

### 2.3.2 Ferramentas

As ferramentas de participação popular, que serão observadas no presente trabalho, serão as audiências públicas, ferramenta obrigatória, conforme Art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000), e reuniões do Orçamento Participativo, que conforme Wampler (2008), foi adotado por cerca de 164 municípios desde sua criação em 1989 no município de Porto Alegre – RS até o ano de 2004, mas que não é obrigatória a sua utilização.

#### 2.3.2.1 Audiência Pública

A audiência pública é uma ferramenta estabelecida na constituição federal e regulamentada pelas Leis Federais, Estaduais e Municipais (SILVA, 2015).

Conforme consta na Constituição Federal a audiência pública é o mais importante mecanismo legal de participação popular na gestão pública.

A Lei 10.257/01 art. 44 (Estatuto das Cidades) informa:

No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

De acordo com a Lei Complementar nº 101 (LRF), as audiências públicas devem ser instrumento para o planejamento do orçamento público, discutindo a elaboração do PPA, LDO e LOA prestação de contas, e para prestação de contas onde serão demonstrados se houve o cumprimento das metas estabelecidas na

LDO e LOA. Ainda de acordo com a LRF as audiências devem ser realizadas nas seguintes datas:

No art. 9º § 4º - até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre;

E, conforme os prazos para finalização dos orçamentos, serão os prazos para realização de audiência pública para apresentação e discussão desses planejamentos, ou seja, LDO (anualmente) até 15 de abril, PPA (a cada quatro anos) até 31 de agosto e LOA (anualmente) também até 31 de agosto.

Pode participar das discussões nas audiências públicas todo cidadão com idade superior a 16 anos. As audiências devem ser divulgadas com antecedência em meios que permitam o acesso popular. Devem também ser realizadas em local, dia e horário acessível a toda população. A divulgação ampla das informações é fator importantíssimo para realização das audiências públicas (FREITAS, DUFLOTH E HORTA, 2015).

### 2.3.2.2 Orçamento Participativo

Já, o Orçamento Participativo, embora não seja obrigatório nem possua uma definição exata, seja política ou científica, surgiu em Porto Alegre no RS (Brasil) em 1989, no ano seguinte à promulgação da Constituição Federal, e sua base consiste em uma forma de audiência pública informal, onde membros da gestão pública reúnem-se com a população, de forma mais descentralizada, ou seja, podem ser assembleias abertas a todas as pessoas nos bairros, assembleias e um conselho participativo de delegados nos distritos, e/ou conselho geral participativo em nível municipal, com o objetivo de discutir as necessidades locais com seus habitantes (SINTOMER, HERZBERG E ROCKE, 2012).

Marquetti (2003) afirma que o Orçamento Participativo tem suas características fundamentais: democracia, equidade, solidariedade e eficiência, e esse conjunto de características tem por objetivo melhorar a qualidade de vida, principalmente da população mais carente, devido ao efeito de redistribuir a renda, que é fundamental na execução do Orçamento Participativo.

Wampler (2008) se refere ao OP como sendo um programa inovador, que promove através de suas regras a justiça social assegurando recursos para áreas mais pobres, quando encoraja a participação dos membros dessas comunidades. Afirma ainda que é um instrumento que levou as prefeituras que o adotaram a reestruturar seus métodos tradicionais das políticas públicas, estabelecendo às práticas de “boa governança”.

Apesar de ter enfrentado desafios inicialmente, os resultados gerais foram positivos, propagando-se para diversas áreas do mundo, sendo adaptado para cada local e está se consolidando como uma forma mais aberta e acessível de participação popular na gestão pública (SOUZA, 2011).

Tornou-se uma referência global ao ser reconhecido pela Organização das Nações Unidas (ONU) como uma das quarenta melhores práticas de governo a nível mundial, na Conferência para os Assentamentos Humanos – HABITAT II em Istambul na Turquia, em 1996, e após esse reconhecimento, foi adaptado e implantado em muitos locais diferentes (SOUZA, 2011).

Souza (2011) enfatiza que os primeiros estudos influenciados pela novidade causada pelo Orçamento Participativo, foram concentrados nos municípios de Porto Alegre, onde foi criado o programa, e em Belo Horizonte, cidades onde o programa obteve sucesso na implantação.

O OP tem três fases compreendidas em: fase de legitimação, onde é inclusa a dinâmica de gestão participativa e procura-se o reconhecimento por parte do governo, bem como a incorporação do processo e a verificação da capacidade de mobilização social para participar. Fase de efetividade, onde o processo já está consolidado, e, então, surgem os novos objetivos e aumenta a participação das comunidades, propiciando, assim, a discussão sobre o melhor desenvolvimento do território total envolvido. Fase de institucionalização, que compreende outros mandatos políticos, além daquele no qual foi implantado e pode-se verificar uma mudança da cultura política do local para outra que busca o desenvolvimento pelo envolvimento dos cidadãos (COSTA, 2010).

Conforme Goulart, Troian e Rosa (2017), o objetivo do governo ao adotar o orçamento participativo varia de fortalecer o Poder Executivo em relação ao Poder Legislativo até melhorar o relacionamento com a população. Ainda no contexto dos autores, tem os municípios que tem o Orçamento Participativo como principal instrumento e outros apenas como um subsídio.

Wampler (2008) menciona o cunho político, quando afirma que as eleições são um incentivo a implantação do Orçamento Participativo, pois a gestão o vê como uma forma de conseguir votos de importantes eleitorados.

Quanto ao objetivo do OP, Araújo e Theóphilo (2009), definem como sendo o objetivo de encorajar uma dinâmica, constituindo um instrumento de gestão partilhada dos recursos governamentais, através de decisões conjuntas sobre a destinação dos orçamentos disponíveis.

Goulart, Troian e Rosa (2017), afirmam ainda que é necessária capacidade administrativa e financeira, além de vontade e comprometimento dos gestores para que o Orçamento Participativo seja efetivado e as demandas da população possam ser efetivadas.

É guiado por alguns princípios básicos, que são os seguintes: todo cidadão deve ter o direito de participação; a participação é gerida por regras de democracia direta e democracia representativa (delegados), com regulamentação definida pelos próprios participantes; e, os recursos disponíveis a administração são aferidos conforme uma combinação de critérios, estabelecidos pelos participantes e pela gestão, dependendo da viabilidade técnica e econômica (ARAÚJO E THEÓPHILO, 2009).

Todavia, o Orçamento Participativo e a discussão sobre ele tem sido cada vez mais relevante pelo fato de ter despertado o interesse na comunidade e no debate político, sendo implantando em muitos municípios no Brasil (MARQUETTI, 2003).

Wampler (2008) demonstra em seu estudo, que teve como objetivo verificar a quantidade de municípios brasileiros que adotaram o Orçamento Participativo entre os anos de 1989 e 2004 e os resultados apresentados foram: entre os anos de 1989 (ano inicial do OP) e 1996 eram vinte e sete municípios que utilizavam o OP; entre 1997 e 2000, foram quarenta e um novos casos de cidades que o implantaram, e entre 2001 e 2004, houveram mais sessenta e sete municípios que o incorporaram na gestão, constatando o aumento na adoção do programa.

## 2.4 ESTUDOS PRECEDENTES

Os estudos precedentes que foram mais recorrentes como embasamento teórico para a construção da pesquisa apresentada estão descritos no Quadro 02 apresentando a seguir.

**Quadro 2:** Objetivos e principais resultados dos artigos do portfólio bibliográfico

<b>TÍTULO</b>	<b>AUTOR (ANO)</b>	<b>OBJETIVO</b>	<b>RESULTADO</b>
Percepção dos participantes do orçamento participativo em relação à implementação das demandas da população: estudo do caso no município de Santana no Livramento/RS	GOULART, TROIAN E ROSA (2017)	Analisar a percepção dos participantes do processor do OP em relação as demandas da população na cidade de Santana do Livramento no período de 2013 e 2014.	Constatou-se que os entrevistados, tanto delegados como os gestores acreditam que o OP é de suma importância para a sociedade, pois é uma forma das reivindicações da população serem atendidas.
A difusão do Orçamento Participativo Brasileiro: “boas práticas” devem ser promovidas?	WAMPLER (2008)	Avaliar a probabilidade de que um município adote o OP, recorrendo a análise de redes de políticas públicas.	A difusão do OP indica que o Brasil vem desenvolvendo políticas de gestão, mas as experiências iniciais foram mais relevantes.
Participação e Redistribuição: o Orçamento Participativo em Porto Alegre	MARQUETTI (2003)	Discutir se o OP tem o efeito de redistribuir os investimentos e obras e causa expansão na oferta de bens e serviços públicos.	Conclui-se que onde há OP, há redistribuição de recursos, beneficiando essencialmente as classes mais carentes da sociedade.
Participação e Redistribuição: o Os desafios da participação popular no Orçamento Participativo na cidade de Montes Claros	ARAÚJO E THEÓPHILO (2009)	Analisar de que forma se configurou a participação popular dos sujeitos locais envolvidos no processo do OP	Concluiu-se que o a implantação do programa enfrentou desafios e limitações, mas que apesar disso, o OP viabilizou a participação popular e evidenciou o comprometimento do executivo em atender as demandas, apesar das dificuldades.
Modelos transnacionais de participação cidadã: o Caso do Orçamento Participativo	SINTOMER, HERZBERG E ROCKE (2012)	Uma análise transnacional do OP e uma abordagem desse projeto nos tipos ideais da tradição weberiana.	Conclui-se que o projeto de OP se disseminou, adquirindo características ímpares para cada local.

Fonte: Elaborado pelo autor. (2018)

Dos estudos mencionados no quadro anterior, o que tem maior semelhança como o objetivo deste trabalho é o que trata da percepção dos participantes do

orçamento participativo em relação as demandas da população: um estudo do caso no município de Santana do Livramento/RS (GOULART, TROIAN E ROSA, 2017), porque mesmo com as particularidades de cada aplicação do orçamento participativo por não ter uma forma definida por Lei a ser apresentada, o estudo analisa apenas um município, em dois anos de gestão onde o OP foi utilizado na elaboração dos instrumentos orçamentários.

O estudo realizado por Marquetti (2003) *Participação e Redistribuição: o Orçamento Participativo em Porto Alegre*, também conta com objetivos parecidos ao presente estudo, mas trata-se de uma análise sobre um município com proporções habitacionais muito superiores e a forma de implantação do programa foi diferente do aplicado em Marmeleiro, com eleição de delegados para representarem suas regiões nas reuniões finais onde eram indicadas as demandas ao Executivo.

Em relação aos resultados apresentados pelos dois estudos, há ainda uma quantidade parecida de participantes, bem como pouco conhecimento da população sobre o assunto e o atendimento parcial das demandas solicitadas nas reuniões.

O estudo referente a difusão do orçamento participativo brasileiro: “boas práticas devem ser promovidas?” (WAMPLER, 2008) tem o foco nos benefícios que ocorreriam com a implantação do OP, bem como as vantagens políticas para o governante que o adota e a difusão do OP desde que foi implantado a primeira vez, em Porto Alegre/RS, focando no quantitativo de município que aderiram ao Orçamento Participativo entre os anos de 1898 e 2004.

O estudo apresentado por Araújo e Theóphilo (2009), referente “aos desafios da participação popular no Orçamento Participativo na cidade de Montes Claros”, pode ser utilizado para demonstrar as semelhanças e diferenças entre o processo de implantação do OP entre os municípios de Marmeleiro e Montes Claros, evidenciando também que ambos tem limitações, por se tratar de um método inovador de democracia.

Já o estudo *Modelos transnacionais de participação cidadã: o Caso do Orçamento Participativo* (SINTOMER, HERZBERG E ROCKE, 2012) tem caráter mais filosófico sobre a disseminação do Orçamento Participativo e suas contribuições sociais.



### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA

A seção da metodologia da pesquisa será subdividida em: (i) enquadramento metodológico; (ii) procedimentos de coleta e análise de dados.

#### 3.1 ENQUADRAMENTO METODOLÓGICO

A presente pesquisa caracteriza-se como exploratória, que tem como objetivo principal o aprimoramento de ideias. Essa pesquisa pode envolver levantamentos bibliográficos, entrevistas com participantes do problema de estudo, e análise de exemplos (GIL, 2002).

Segundo Gil (2002), na maioria das vezes a pesquisa exploratória assume a forma de pesquisa bibliográfica ou estudo do caso, sendo o último mencionado o mais adequado para o problema apresentado. O Estudo de caso tem o objetivo de descrever a situação da investigação e assim explicar as variáveis de um determinado contexto, que não poderiam ser verificados apenas com levantamentos e experimentos (GIL, 2002). Nesse estudo, foi analisada a implantação do Orçamento Participativo em Marmeleiro/PR.

Foram coletados dados primários e secundários, definidos por Malhotra (2011), apud Macedo (2018):

Dados secundários são dados colhidos para uma finalidade diferente daquela do problema em pauta. Já os dados primários, por outro lado, são coletados ou produzidos pelo pesquisador com a finalidade específica de resolver o problema de pesquisa. Não se coleta os dados primários até que os dados secundários disponíveis tenham passado por uma análise completa.

Os dados primários foram colhidos por meio de entrevistas com alguns participantes das reuniões e um gestor do Executivo Municipal. Foram coletados também dados secundários das atas das reuniões do Orçamento Participativo e análise da Lei Orçamentária anual de 2016 em comparação com 2017.

As técnicas de coleta foram por intermédio de entrevistas semiestruturadas com perguntas abertas. Para Gerhardt e Silveira (2009, p.72) entrevista

semiestruturada é quando “o pesquisador organiza um conjunto de questões (roteiro) sobre o tema que está sendo estudado, mas permite, e às vezes até incentiva, que o entrevistado fale livremente sobre assuntos que vão surgindo como desdobramentos do tema principal”.

Na análise dos dados foi utilizada a abordagem qualitativa, que Gil (2002) define como uma forma que depende de muitos fatores, como a natureza dos dados coletados, a extensão da amostra, os instrumentos de pesquisa e as hipóteses teóricas anteriores que direcionaram a pesquisa do problema apresentado.

Afirma ainda que o processo pode ser caracterizado como uma sequência de tarefas, que envolve a interpretação, separação e restrição dos dados para então a elaboração do relatório com os resultados estabelecidos.

Para Gerhardt e Silveira (2009), a pesquisa qualitativa é aquela que não se preocupa com a representatividade numérica, mas sim com o conhecimento mais profundo do problema e suas variações (objetivos).

### 3.2 PROCEDIMENTOS DE ANÁLISE E COLETA DE DADOS

Para resolver o problema de pesquisa abordado anteriormente foi realizado um estudo do caso no município de Marmeleiro, criado pela Lei Estadual nº4.245 em 25 de julho de 1960 e emancipação política administrativa em 1961, quando teve sua primeira eleição para prefeito e vereadores em outubro de 1961, sendo essa, (2017 a 2020), a décima quarta gestão (IBGE, 2017).

A economia do município é voltada para a agricultura e pecuária, e as indústrias e empresas, são em sua maioria direcionadas ao agronegócio (MARMELEIRO, 2018).

Está localizado na região Sudoeste do Estado do Paraná e é conhecido como a Passarela do Sudoeste, pois tem localização geográfica privilegiada que forma o entroncamento rodoviário na região, sendo assim passagem obrigatória para quem viaja passando no Sudoeste com direção a Argentina, Santa Catarina ou Oeste do Paraná (MARMELEIRO, 2018).

Tem uma população de aproximadamente 14 mil habitantes, sendo aproximadamente 63,5% da população residente no perímetro urbano e 36,5%

residente na zona rural. Desse montante total de habitantes, aproximadamente nove mil são votantes (IBGE, 2010).

Para atingir os objetivos de pesquisa foram coletadas junto ao departamento de Administração as 14 atas das reuniões do OP no perímetro urbano e as 35 atas das reuniões do OP no perímetro rural, reuniões estas que foram realizadas entre os meses de março e maio do ano de 2017. Por meio da análise de conteúdo das atas foi possível verificar as demandas da população, bem como a quantidade de participantes e as subdivisões de áreas.

Foi coletada ainda, inicialmente, a Lei Orçamentária Anual (LOA) referente ao ano de 2017 junto à Câmara Municipal de Vereadores de Marmeleiro, mas como a LOA estava apresentada de forma sintetizada, com a separação das receitas e despesas do município em grandes grupos de contas para cada departamento, não estando detalhadas as ações para o planejamento orçamentário. Foi então coletado a LOA com o desdobramento das contas, mas essas ainda estão apresentadas de maneira que não permite a confrontação do orçamento elaborado com as demandas apresentadas pela população, sucedendo assim a necessidade de comparação com a LOA do ano de 2016, quando não existia o Orçamento Participativo, e então fazer um comparativo da relação de investimentos.

Para tal, foi coletada também a LOA referente ao ano de 2016, e realizada esse comparativo com o ano de 2017, e então verificado se houve destinação maior dos recursos para os departamentos conforme as demandas da população.

Por último foram realizadas entrevistas semiestruturadas com uma amostra dos participantes das reuniões selecionados pelo critério de acessibilidade, sendo que houve uma participação de quatrocentos e quarenta pessoas nas reuniões, e foram entrevistados três participantes do perímetro urbano e três participantes da zona rural. Também foi entrevistado um dos gestores do Poder Executivo que foi um dos coordenadores do processo de implantação do Orçamento Participativo no município.

As entrevistas foram realizadas com roteiro de questões semiestruturadas adaptado de (GOULART, TROIAN E ROSA, 2017), que realizaram um estudo de caso no município de Santana do Livramento/RS, com o objetivo semelhante a esta pesquisa.

A entrevista com o gestor foi composta por seis questões conforme o Quadro 03, apresentado na sequência.

**Quadro 3:** Quadro de questões efetuadas ao gestor público

<b>PERGUNTAS PARA O REPRESENTANTE DO PODER PÚBLICO</b>
1 - O que o governo estava buscando atingir com a implementação do Orçamento Participativo em Marmeleiro?
2 - Como foi o processo do Orçamento Participativo? Foi planejado? Ele foi baseado em algum outro já implementado (critérios)?
3 - As reuniões do Orçamento Participativo foram realizadas de maneira democrática? Existiu algum tipo de fiscalização para garantir o exercício legítimo da democracia?
4 - Como você avalia a participação da população nas reuniões do Orçamento Participativo?
5 - As demandas que foram escolhidas nas reuniões de 2017 foram colocadas nos instrumentos orçamentários (PPA, LDO e LOA). Estão em que estágio de execução? Existe um controle das demandas em execução?
6 - Qual a pretensão do governo para os próximos anos do orçamento participativo? Existe algum mecanismo que garanta a sua continuidade em caso de troca de governo?

Fonte: Adaptado de Goulart, Troian e Rosa (2017)

As entrevistas realizadas com a população participante das reuniões tinham em seu roteiro sete questões adaptadas de (GOULART, TROIAN E ROSA, 2017) apresentadas no Quadro 04.

**Quadro 4:** Quadro de questões aplicadas aos participantes

<b>PERGUNTAS PARA OS PARTICIPANTES DAS REUNIÕES</b>
1 - Você tem conhecimento sobre os instrumentos orçamentários (PPA, LDO e LOA)? E para que servem?
2 - O que você entende por orçamento público?
3 - O que você entende por Orçamento Participativo?
4 - Como ocorreu o processo do Orçamento Participativo na sua Comunidade (especificado)?
5 - Como foi a sua participação no processo do Orçamento Participativo? Fez algum questionamento? O que indagou?
6 - Você tem conhecimento se as demandas que foram escolhidas nas reuniões do Orçamento Participativo estão sendo realizadas? Quais seriam elas?
7 - Como você avalia a continuidade do Orçamento Participativo em caso de troca de governo?

Fonte: Adaptado de Goulart, Troian e Rosa (2017)

## 4 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Essa seção se ocupará em abordar os resultados onde serão expostos em três tópicos (i) análise documental, (ii) percepção dos participantes e (iii) percepção do gestor público.

### 4.1 ANÁLISE DOCUMENTAL

O orçamento participativo, que teve início no município de Marmeleiro no ano de 2017, e conforme informado pela administração municipal não tem regimento ou estatuto que definam as regras para sua implementação. As reuniões foram realizadas entre os meses de março e maio de 2017. O motivo de sua execução foi por este programa ter sido proposto pela atual gestão, durante suas campanhas para eleição em 2016.

Wampler (2008) menciona que as eleições oferecem incentivos para que os candidatos ao Executivo adotem políticas com apelo junto a população, para assegurar votos de importantes eleitorados, pois o Orçamento Participativo é uma instituição que tem potencial de aprofundar a democracia, permitindo maior participação dos cidadãos nos assuntos do Estado.

Para sua implantação, a cidade de Marmeleiro foi dividida em zona urbana e rural, na sequência foram realizadas novas subdivisões por comunidades ou bairros mais próximos e então foram feitas as reuniões do Orçamento Participativo.

Verificou-se que a implantação do programa não teve um planejamento estruturado como ocorreu em Santana do Livramento-RS, por exemplo, onde foi criado um estatuto que determinava as regras para a realização das reuniões (GOULART, TROIAN E ROSA, 2017).

O processo de implantação do OP em Marmeleiro foi semelhante ao utilizado em Porto Alegre/RS, conforme o estudo de Marquetti (2003) onde a cidade foi dividida em regiões, mas diferente de Marmeleiro, antes das reuniões oficiais, cada região escolhia representantes para formar os conselhos superiores nas

assembleias regionais. A eleição foi aberta a todos os cidadãos. Somente após essa fase é que foram realizadas as reuniões do Orçamento Participativo.

No estudo de Goulart, Troian e Rosa (2017) a participação popular ocorreu por meio de eleição de delegados escolhidos para representar as regiões nas quais a cidade foi dividida. Após a eleição dos delegados, foi realizada nova votação, para colocar as demandas em ordem pelos participantes e a mais votada ser apresentada na reunião pelos delegados para então ser inserida nos instrumentos do orçamento local.

Já, Araújo e Theóphilo (2009) mencionaram que em Montes Claros foi criado o Decreto Municipal nº 2.364 de 2007, onde foram estabelecidas as normas e procedimentos legais para a execução do Orçamento Participativo, criando a Comissão do Orçamento Participativo, que continha um número predeterminado de delegados titulares e suplentes, e dispunha também sobre as incumbências devidas a estes que faziam parte da Comissão.

No caso de Marmeleiro as reuniões foram, inicialmente, conforme informações fornecidas pelo gestor e por uma das participantes, divulgadas em rádio, agendadas e na data marcada, eram abertas a todas as pessoas que demonstrassem interesse e tivessem a oportunidade de participar sendo que poderiam sugerir quantas demandas quisessem. Essas demandas eram então inseridas nas atas das reuniões, e posteriormente poderiam ser ou não, conforme verificação de viabilidade e disponibilidade de recursos, agregadas aos instrumentos orçamentários pela administração municipal. O gestor disse ainda que conforme os participantes tivessem dúvidas em relação ao Orçamento Participativo, poderiam fazer o questionamento que, posteriormente era respondido.

Com as comparações anteriores é possível concluir que o método utilizado em Marmeleiro para implantação do OP foi diferente da maioria dos utilizados em outros municípios que o utilizaram, por exemplo, o município de Santana do Livramento no Rio Grande do Sul, onde foi criado um estatuto que definiam as normas de implantação, isso devido ao OP não possuir uma metodologia única de aplicação nem obrigatoriedade de execução.

A Tabela 01, apresentada na sequência, demonstra as subdivisões em setores, compreendendo de “A” a “E” o perímetro urbano e de “F” a “N” os setores referentes ao perímetro rural. Também é possível visualizar na tabela a participação

por setor, em quantidade de pessoas, onde foram realizadas as reuniões do orçamento participativo no município de Marmeleiro.

**Tabela 1:** Tabela das subdivisões para o Orçamento Participativo – 2017

<b>Setor</b>	<b>Perímetro Urbano</b>	<b>Perímetro Rural</b>	<b>Participantes por Setor</b>
<b>A</b>	17		17
<b>B</b>	30		30
<b>C</b>	30		30
<b>D</b>	20		20
<b>E</b>	38		38
<b>F</b>		30	30
<b>G</b>		30	30
<b>H</b>		36	36
<b>I</b>		34	34
<b>J</b>		11	11
<b>K</b>		51	51
<b>L</b>		25	25
<b>M</b>		18	18
<b>N</b>		70	70
<b>Σ</b>	<b>135</b>	<b>305</b>	<b>440</b>

Fonte: Elaborado pelo autor (2018)

Conforme análise da Tabela 01, o Orçamento Participativo teve participação total de 440 pessoas participantes, com maior proporção participativa no perímetro rural que representou 69,32% sendo que, apenas 30,68% dos participantes pertencem à área urbana. Tal fator é surpreendente pelo fato de que 63,5% da população residem na área urbana e 36,5% na área rural conforme informações coletadas no site do IBGE (2010).

É possível comparar as quantidades de participantes nas reuniões do OP entre os municípios de Marmeleiro-PR e de Santana do Livramento-RS, avaliando a participação em Marmeleiro de forma superior, pois em Marmeleiro que tem aproximadamente 14 mil habitantes houve uma participação de 440 pessoas, enquanto em Santana do Livramento, verificando o estudo de Goulart, Troian e Rosa (2017) nas reuniões de 2013 foram 872 participantes e em 2014 foram 529 participantes, mas conforme informações retiradas no site do IBGE (2018), a população estimada em 2015 era de aproximadamente 83 mil habitantes. Com esses dados verifica-se que em Marmeleiro 3,14% da população participou das reuniões enquanto em Santana do Livramento em 2013 teve uma proporção de 1,05% da população participando e em 2014 esse percentual caiu para 0,63%.

Após a análise da população participante, foram identificadas as demandas apresentadas por ela. Para isso inicialmente foi extraído de cada uma das 49 atas das reuniões as solicitações feitas e posteriormente essas solicitações foram agrupadas por similaridades em grandes áreas, que podem ser comparadas com a divisão de recursos que constam na LOA do ano de 2017.

Na Tabela 02, estão as demandas apresentadas pela população de Marmeleiro que foram inseridas nas atas das reuniões do orçamento participativo. Foram divididas entre demandas da área urbana e da área rural.

**Tabela 2:** Tabela de demandas apresentadas nas atas do OP – 2017

<b>Demandas</b>	<b>Área Rural</b>	<b>Percentual em relação a quantidade total</b>	<b>Área Urbana</b>	<b>Percentual em relação à quantidade total</b>	<b>Total</b>
<b>Estradas/vias</b>	63	21,50%	26	24,30%	<b>89</b>
<b>Saúde</b>	58	19,80%	10	9,34%	<b>68</b>
<b>Incentivo à agricultura</b>	62	21,16%			<b>62</b>
<b>Social</b>	19	6,48%	11	10,28%	<b>30</b>
<b>Saneamento</b>	15	5,12%	12	11,21%	<b>27</b>
<b>Lazer</b>	13	4,43%	11	10,28%	<b>24</b>
<b>Transporte</b>	17	5,8%	5	4,67%	<b>22</b>
<b>Urbanismo</b>			17	15,88%	<b>17</b>
<b>Coleta Reciclável</b>	12	4,09%			<b>12</b>
<b>Segurança</b>	8	2,73%	2	1,87%	<b>10</b>
<b>Educação</b>	7	2,39%	3	2,80%	<b>10</b>
<b>Meio Ambiente</b>	6	2,04%	3	2,80%	<b>9</b>
<b>Iluminação</b>	1	0,34%	7	6,54%	<b>8</b>
<b>Celular/internet</b>	7	2,39%			<b>7</b>
<b>Rede Elétrica</b>	4	1,36%			<b>4</b>
<b>Continuação do OP</b>	1	0,34%			<b>1</b>
<b>∑</b>	<b>293</b>	<b>100%</b>	<b>107</b>	<b>100%</b>	<b>400</b>

Fonte: Elaborado pelo autor (2018)

A demanda denominada como vias e estradas engloba pavimentação, sinalização, melhorias e manutenção nas ruas da cidade e nas estradas da zona rural, e verifica-se, que é a maior preocupação dos dois grupos, compreendendo 21,50% das solicitações feitas pela população rural e 24,30% das reivindicações efetuadas pelos participantes do perímetro urbano.

A demanda denominada urbanismo refere-se a calçadas, arborização, e limpeza de lotes urbanos, e foi à segunda colocada nas solicitações da área urbana, sendo equivalente a 15,88% do total de solicitações da população urbana.



Analisando a área urbana entende-se que sua maior preocupação é em relação a essas duas demandas, seguido por necessidade de saneamento básico, áreas de lazer principalmente para as crianças e idosos; verificam-se ainda solicitações com áreas sociais, sendo essas as cinco solicitações mais repetidas.

Se forem confrontadas as demandas da área rural com as demandas da população urbana, é possível apurar que o maior número de demandas foi feito pela população rural, mas que se comparadas com a quantidade de participantes de cada perímetro, verifica-se que estão equivalentes.

Destaca-se também a solicitação de programas de incentivo à agricultura segunda mais repetida com percentual de 21,16% e saúde como terceira colocada com 19,80% de solicitações, representando em soma das duas um percentual de 40,96% das demandas da zona rural.

Pela forma como foram expostas as solicitações, é possível atestar também que o atendimento à saúde no perímetro rural é precário em relação ao atendimento no perímetro urbano.

Após a coleta da Lei Orçamentária Anual de 2017, elaborada após as reuniões do Orçamento Participativo, foi efetuada a verificação se haviam sido inseridas algumas das demandas constantes nas Atas do OP, demandas essas que foram apresentadas pela população nas reuniões do programa e que em confrontação com o que continha na LOA, verificou-se que esta estava apresentada de forma sintetizada e mesmo quando coletado o projeto inicial da LOA, enviado a Câmara Municipal de Vereadores para análise e aprovação, averiguou-se que os desdobramentos das contas não tinham informações suficientes para comparar com as demandas.

Ante o exposto fez-se necessário a coleta da LOA referente ao ano anterior, 2016, para efetuar um comparativo de direcionamento dos percentuais de recursos para os departamentos principais, se estes foram feitos conforme as demandas da população, ou seja, se para os departamentos que continham o maior percentual de demandas houve um aumento no percentual de recursos destinados aquele departamento específico.

Na Tabela 03, apresentada a seguir está o comparativo de destinação de recursos por departamento municipal e o percentual de aumento ou decréscimo de investimentos em relação ao ano anterior, antes das reuniões do OP.

**Tabela 3:** Tabela de previsão de destinação de recursos da LOA 2017 comparado com a LOA 2016

Departamento	Valor (R\$) 2016	Percentual do Orçamento	Valor (R\$) 2017	Percentual do Orçamento	Percentual de acréscimo ou decréscimo
<b>Governo Municipal</b>	817.000,00	1,7%	958.900,00	1,83%	17,4%
<b>Administração e Planejamento</b>	4.339.071,50	9,04%	4.537.500,00	8,67%	4,57%
<b>Finanças</b>	869.500,00	1,81%	1.043.000,00	1,99%	20%
<b>Viação e Obras</b>	3.913.842,00	8,16%	3.209.100,00	6,13%	- 18%
<b>Educação e Cultura</b>	11.064.010,00	23,07%	12.003.000,00	22,92%	8,49%
<b>Esportes e Lazer</b>	911.500,00	1,90%	1.009.800,00	1,93%	10,80%
<b>Saúde</b>	14.372.826,50	29,97%	15.369.900,00	29,36%	6,94%
<b>Assistência Social</b>	2.071.400,00	4,32%	2.789.800,00	5,33%	34,7%
<b>Agricultura</b>	1.324.000,00	2,76%	1.872.600,00	3,57%	41,4%
<b>Indústria e Comércio</b>	196.500,00	0,41%	383.900,00	0,73%	95%
<b>Meio Ambiente</b>	1.515.800,00	3,16%	1.901.000,00	3,60%	25,4%
<b>Trânsito</b>	1.261.000,00	2,63%	1.393.900,00	2,66%	10,5%
<b>Urbanismo</b>	3.174.700,00	6,62%	5.213.200,00	9,96%	64,2%
<b>Total Despesa</b>	<b>45.831.150,00</b>	<b>100%</b>	<b>51.685.600,00</b>	<b>100%</b>	<b>12,77%</b>

Fonte: Elaborado pelo autor (2018)

Analisando a tabela com as comparações em percentual da LOA 2017 pós Orçamento Participativo e a LOA 2016 antes dele, em confrontação com as demandas mais pedidas pela população sendo que a maior preocupação da população, tanto urbana quanto rural é com estradas e vias, verifica-se inicialmente que houve redução de recursos destinados ao departamento de Viação e Obras, mas para aprofundar as respostas dos participantes que afirmaram que já estão sendo cumpridas algumas das reivindicações, foi feita pesquisa no sitio do Município e encontraram-se algumas Leis de alterações na PPA, LDO e LOA no ano de 2018, que são concernentes as reivindicações apresentadas no Orçamento Participativo, como as Leis nº 2.544 e 2.546 (MARMELEIRO, 2018), ambas de fevereiro de 2018 e que são referentes a recapeamento asfáltico em várias ruas da cidade e estão compreendidas no departamento de Urbanismo, que se verificado na Tabela 03 o investimento destinado a esse Departamento teve um aumento de 64,2% nos investimentos em relação ao programado na LOA para o ano de 2016.

A segunda reivindicação mais pedida na classificação geral, Saúde, verifica-se que houve um percentual de aumento pequeno em relação ao ano anterior, mas

é possível apurar que este é o Departamento que recebe o maior percentual do Orçamento no município, representando 29,36% de todas as receitas.

Em relação à segunda solicitação mais requerida pelos moradores do perímetro urbano, pode-se afirmar que também se encontra dentro da destinação referente ao Departamento de Urbanismo, e conforme entrevistas realizadas com os participantes pode-se certificar que algumas das demandas apresentadas nas reuniões estão sendo executadas.

Já a segunda demanda mais apresentada no perímetro rural, que se refere aos incentivos à Agricultura, verifica-se que também foi programado um percentual de 41,4% a mais de investimentos na área do que no ano anterior e foi encontrado no sítio da Prefeitura Municipal a Lei nº 2.558 de abril de 2018 que Cria o Programa Municipal de Distribuição de Calcário aos Produtores Rurais (MARMELEIRO, 2018).

Comparando com o estudo de Goulart, Troian e Rosa (2017), em Santana do Livramento, é possível verificar que as demandas foram inseridas no orçamento fidedignamente aquilo que foi solicitado pela população local, e segundo afirmações dos autores, foi averiguado que algumas das demandas já estão em andamento ou em processo licitatório para posterior execução.

Já conforme Araújo e Theóphilo (2009), as demandas da população em Montes Claros, foram elencadas por critérios de necessidade, e um dos desafios foi porque os participantes tiveram dificuldade em entender o que era prioridade. Afirmam também que após análise foi verificado que apenas 43% das demandas foram atendidas pela administração.

No estudo de Marquetti (2003), em Porto Alegre, este afirma que os critérios para a distribuição dos recursos foi levando em consideração as diferenças entre elas. Foram consideradas a quantidade de habitantes de cada localidade, a prioridade temática e carência pelo serviço e infraestrutura, para a distribuição do orçamento especialmente em áreas mais pobres, pois na implantação do OP, foi requerido pelo executivo que a região escolhesse cinco das treze grandes áreas (saneamento, pavimentação, habitação, saúde, educação, social, transporte, lazer, esporte, iluminação, desenvolvimento econômico, cultura e saneamento ambiental), para que houvesse uma definição de prioridades e estas fossem reconhecidas no Orçamento.

Se comparado ainda com o estudo de Araújo e Theóphilo (2009), o Orçamento Participativo no Município de Montes Claros, o processo foi subdividido em

quatro etapas, onde as duas primeiras consistiam em assembleias da população, na primeira foi feito convite à comunidade e explicações sobre o Orçamento Participativo e na segunda, a entrega das demandas levantadas pela comunidade e a escolha do delegado para representá-la.

As duas últimas eram de encargo da Comissão do Orçamento Participativo, que na terceira etapa compreendia a elaboração dos critérios de demandas que foram divididas por setor e a Comissão trabalhava em conjunto com as secretarias municipais para elaborar o planejamento estratégico por área de ação e investimento. A quarta etapa consistia na apresentação do plano elaborado na terceira etapa.

## 4.2 PERCEPÇÃO DOS PARTICIPANTES

Para análise da participação dos participantes sobre o programa, foram entrevistados seis participantes por acessibilidade, identificados como P1, P2, P3, P4, P5 e P6, sendo que P1, P2 e P3 pertencem à zona rural e P4, P5 e P6 ao perímetro urbano.

Questionados sobre o que entendem por orçamento público, P1 e P3 afirmaram não ter muito conhecimento, sendo que P1 disse que entende como sendo os gastos do município e P3 entende ser a arrecadação municipal que deverá ser alocada conforme as necessidades encontradas pela gestão. P2, P4 e P5 responderam de forma parecida, disseram ser o planejamento dos gastos e da arrecadação pública. P6 disse que entende como sendo a previsão de gastos em relação às receitas anuais da administração pública.

Sobre o orçamento participativo, todos, exceto P3 e P6, afirmaram que seria uma forma da população opinar para estabelecer as prioridades de onde investir o dinheiro público. P3 afirma compreender que a participação de cada setor no orçamento enquanto P6 afirma que o OP é quando a população tem o conhecimento sobre os orçamentos e acesso a eles. P1 comentou ainda que foi a reunião com o objetivo de solicitar melhorias para sua comunidade, e que acha que as pessoas deveriam se envolver mais nas questões do Orçamento, que deveriam assistir as reuniões da Câmara de Vereadores, por exemplo, pois é uma forma de saber para que está sendo destinado as receitas arrecadadas no Município.

Acerca do processo do orçamento participativo, adotado pela gestão pública municipal, os entrevistados afirmaram que foram convidados/avisados (P1, P2 e P5) na igreja local, disseram que não foi distribuído material explicativo, P2 afirmou que foi entregue um documento, onde deveriam ser inseridas as demandas após chegarem a um consenso com os residentes na localidade e posteriormente entregues ao Poder Executivo. Segundo P4 houve explicação do gestor presente na reunião sobre o orçamento participativo, bem como debate e resposta aos questionamentos das pessoas que participaram, mas não lembra quais os questionamentos que foram feitos. P3 afirmou não se lembrar de como ocorreu o processo na sua comunidade e P6 disse que a administração municipal fez o convite a população por meio das redes sociais e no rádio local. Durante as reuniões, os

participantes se reuniram em grupos para discutir as necessidades, após houve um diálogo entre todos e finalmente foram entregues as demandas.

Ao serem questionados sobre as demandas, se foram ou estão sendo executadas. Todos, exceto P3, afirmaram não ter conhecimento de todas, mas P1 disse que agora tem dentista no posto de saúde, que foi uma das solicitações locais. P2 afirmou que o médico está atendendo mais uma vez por semana, o que antes não tinha e que foi implantado o programa vizinhança segura em parceria com a polícia militar do município, ambas as solicitações feitas na reunião do Orçamento Participativo.

P3 disse que as demandas na sua localidade não foram executadas ainda, e que uma de suas sugestões foi uma academia na comunidade e melhorar o transporte escolar para os alunos do interior.

P4 não tinha informações e P5 mencionou que foi feito recapeamento asfáltico em uma rua, o qual foi uma das demandas do seu Bairro, mas disse que a Academia de Terceira Idade (ATI) que foi solicitada ainda não foi instalada. P6 afirmou que por enquanto somente uma melhoria na pavimentação do Bairro Vila Roma havia sido iniciado, mas ainda não concluído. Quanto às solicitações do seu Bairro não tinha informações se já havia previsão de executar.

Em comparação com o estudo feito por Goulart, Troian e Rosa (2017), estes relatam que dos participantes entrevistados, alguns mencionaram não saber se as demandas estão sendo realizadas, outros responderam que não estão sendo realizadas, outros que não foram concluídas e outros ainda disseram que foram implantadas. Nesse estudo, que foi realizado no município de Santana do Livramento, onde foram realizadas assembleias para eleição de delegados do Orçamento Participativo para levarem as demandas até o Executivo, estes afirmaram que estão cobrando do Poder Público a sua execução, participando de todas as reuniões e pressionando os vereadores para que estes estejam fiscalizando o cumprimento dessas demandas.

Em resposta a indagação sobre a importância da continuação do Orçamento Participativo, todos enfatizaram que é sim importantíssimo que o programa continue, pois até então nenhuma outra gestão havia ouvido a população em relação as suas necessidades. Veem o programa como uma forma da população ter acesso à administração e que através disso poderá ser melhorado os serviços básicos prestados à população.

Em comparação com o estudo realizado por Goulart, Troian e Rosa (2017), quando os participantes foram questionados sobre a continuidade do programa, estes afirmaram que caso houvesse troca de governo o programa provavelmente seria descontinuado, e assim como em Marmeleiro, todos afirmaram a importância do OP enfatizaram sobre a necessidade de continuação do programa, pois é considerado um ganho para a população.

### 4.3 PERCEPÇÃO DO GESTOR

Ao ser indagado sobre as intenções da gestão ao implantar o orçamento participativo, o gestor (G1) informou que a meta de implantação foi estabelecida na campanha eleitoral e que o objetivo foi elaborar um planejamento baseado nas necessidades reais da população, e que a previsão inicial era a implantação do programa para elaborar o PPA.

Em relação ao processo de implantação, afirmou que inicialmente dividiram a cidade em setores, cidade e interior e depois mais divisões compreendendo as localidades próximas.

A divulgação das reuniões foi por meio do rádio e mídias sociais. Ao final das reuniões foram elaboradas as atas, estabelecendo as demandas de cada região. Após a coleta das demandas estas foram tabuladas e ranqueadas por maior número de pedidos. Então foram estabelecidas as prioridades, que foram então colocadas como critério para execução.

Segundo G1, a participação da população da área rural surpreendeu a gestão, e entende que a pouca participação no perímetro urbano é referente à insatisfação das pessoas com a política atual.

Quanto à realização das demandas, afirmou que algumas são executadas rotineiramente, então já foram incluídas no orçamento de 2018, e citou como exemplo o Projeto Porteira Adentro, de incentivo à agricultura, instituído segundo ele, ainda no ano de 2017. Outras foram distribuídas para ser executadas, dentro das possibilidades até o final da Gestão em 2020.

Disse ainda que em 2019, estão previstas a realização de novas reuniões do Orçamento Participativo, para prestação de contas das demandas que já foram executadas, e as que ainda não foram, mas estão previstas para ser realizadas.

Quando questionado sobre a continuidade do programa, o gestor reiterou que como não foi previsto em Lei, não há garantias de continuidade em caso de troca de gestão, e conforme informações, até o momento não há previsão de inclusão do Programa em Lei para garantir a continuidade.

Se comparado com o estudo elaborado por Goulart, Troian e Rosa (2017) em Santana do Livramento, o gestor entrevistado afirmou que está sendo criado um



projeto de lei, para garantir a continuidade do programa mesmo com a possível troca de gestão.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa apresentada possibilitou conhecer o processo de implantação do Orçamento Participativo no Município de Marmeleiro-PR, os impactos que trouxe para a elaboração da Lei Orçamentária Anual, e a experiência dos participantes e da gestão do município acerca do programa.

Conforme resposta dos participantes entrevistados, as reuniões foram realizadas de forma simples, e pelas percepções destes, as demandas estão sendo atendidas de forma parcial sendo que a pesquisa evidenciou que o processo precisa ser aprimorado, até mesmo por ser o primeiro ano de realização, para que possa então alcançar os objetivos ao qual foi proposto.

Todos os entrevistados declararam a importância do programa, sua relevância para a sociedade que por intermédio dele tem acesso a administração pública e o seu planejamento orçamentário, podendo desse modo participar da elaboração dos instrumentos orçamentários e conseqüentemente da destinação dos recursos públicos para possam atender de forma mais precisa as prioridades da população.

É possível afirmar ainda que o conhecimento dos participantes sobre o Orçamento Público e sobre o Orçamento Participativo deixa a desejar, sendo que somente P6 demonstrou conhecimento mais profundo, fator que impede até mesmo a cobrança por parte da população para que o Poder Público execute as solicitações que foram realizadas, pois as demandas apresentadas demonstram a necessidade local, que por meio do OP o Executivo pode conhecer.

Destacam-se como limitações para a realização desta pesquisa, os instrumentos orçamentários do município, pois inicialmente o objetivo era analisar o PPA, a LDO e LOA referente aos anos de 2017, para confrontar com as demandas apresentadas pela população, mas não foi possível a análise, pois os instrumentos orçamentários foram apresentados de forma sintetizada, e mesmo o projeto que deveria ser detalhado tem desdobramentos que impossibilitam o comparativo com as demandas, surgindo à necessidade de coleta da LOA referente ao ano de 2016, para confrontar com a LOA 2017 e assim verificar se o OP influenciou no percentual de destinação de recursos para os departamentos que englobam as demandas apresentadas.

Outro fator limitante foi o período, por ser possível a análise somente por um ano, pois não houve a continuidade do programa no ano de 2018, sem previsão de continuar em caso de mudança da gestão.

Diante disso, sugere-se que as próximas pesquisas analisem a possível continuidade e os impactos causados, e que avaliem outros locais para fazer um comparativo.

Por fim, pode-se afirmar que todos os entrevistados avaliaram de forma positiva a implantação do Orçamento Participativo no município, definindo como um método para incentivar a população a participar do planejamento municipal e que, conforme percentuais apresentados na LOA pós OP em comparação com a LOA anterior ao OP, este teve influência na destinação dos recursos. Avalia-se a necessidade de mudanças na execução, de forma que estejam claras, as regras para o andamento do programa, e que os orçamentos sejam elaborados de forma mais detalhada, para tornar possível a verificação do planejamento orçamentário em relação às demandas da população.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Solange Santos. THEÓPHILO, Carlos Renato. **Os desafios da participação popular no Orçamento Participativo na cidade de Montes Claros.**

Disponível em:

[http://congressods.com.br/terceiro/images/trabalhos/GT3/pdfs/solange\\_santos\\_araujo.pdf](http://congressods.com.br/terceiro/images/trabalhos/GT3/pdfs/solange_santos_araujo.pdf). Acesso em 22 de novembro de 2018.

ÁVILA, Carlos Alberto. **Orçamento Público.** Disponível em:

<http://ead.ifap.edu.br/netsys/public/livros/Livros%20Curso%20Servi%C3%A7os%20P%C3%ABlicos/M%C3%B3dulo%20II/Or%C3%A7amento%20P%C3%ABlicos/Livro%20Orçamento%20Público.pdf>. Acesso em 26 de novembro de 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em 22 de novembro de 2018.

BRASIL. **Decreto Nº 8.243, de 23 de maio de 2014.** Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm). Acesso em 22 de novembro de 2018.

BRASIL. **Estatuto das Cidades.** Lei 10.257/2001. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm). Acesso em 22 de novembro de 2018.

BRASIL. **IBGE**, 2017. Disponível em:

<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/marmealeiro/historico>. Acesso em 22 de novembro de 2018

BRASIL. **IBGE**, 2010. Disponível em:

<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/marmealeiro/pesquisa/23/27652?detalhes=true>. Acesso em 22 de novembro de 2018.

BRASIL. **IBGE**, 2018. Disponível em:

<https://ww2.ibge.gov.br/downloads/folders/eleicao2016/43/4317103.pdf>. Acesso em 22 de novembro de 2018.

BRASIL. **Lei Complementar Nº 101, de 4 de maio de 2000.** Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm). Acesso em 22 de novembro de 2018.

COSTA, Danielle Martins Duarte. **Vinte anos de Orçamento Participativo: análise das experiências em Municípios Brasileiros**. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/3190/2093>. Acesso em 22 de novembro de 2018.

FERNANDES, Sonia Regina Vieira. **Instrumentos da Democracia Participativa no Brasil**. Disponível em: <http://egov.ufsc.br/portal/conteudo/instrumentos-da-democracia-participativa-no-brasil>. Acesso em 22 de novembro de 2018.

FREITAS, Diego Roger Ramos; DUFLOTH, Simone Cristina; HORTA, Cláudia Júlia. **Participação dos cidadãos em audiências públicas: análise das estratégias de comunicação na mobilização popular**. Disponível em: <http://seer4.fapa.com.br/index.php/arquivo/article/view/220>. Acesso em 22 de novembro de 2018.

GERHARDT, Tatiana Engel e SILVEIRA, Denise Tolfo. **Métodos de pesquisa**. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/cursopgdr/downloadsSerie/derad005.pdf>. Acesso em 22 de novembro de 2018.

GOULART, Jeferson Luís Lopes; TROIAN, Alessandra; ROSA, Nelson Henrique Quevedo. **Percepção dos Participantes do Orçamento Participativo em relação à implementação das demandas da população: estudo de caso no Município de Santana do Livramento/RS**. Disponível em: <http://www.rbqdr.net/revista/index.php/rbqdr/article/view/3498/655>. Acesso em 22 de novembro de 2018.

GUNTHER, Hartmut. **Pesquisa Qualitativa Versus Pesquisa Quantitativa: Esta É a Questão?** Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/%0D/ptp/v22n2/a10v22n2.pdf>. Acesso em 22 de novembro de 2018.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade Pública Teoria e Prática**. Atlas: 14<sup>o</sup> edição, 2014.

MARMELEIRO. **Lei Orçamentária Anual, 2.533 de 22 de dezembro de 2017**. Disponível em: [http://www.marmeleiro.pr.gov.br/sitio/legislacao/221217\\_1513956948-lei\\_LEI%20N%C2%BA%202533.pdf](http://www.marmeleiro.pr.gov.br/sitio/legislacao/221217_1513956948-lei_LEI%20N%C2%BA%202533.pdf). Acesso em 22 de novembro de 2018.

MALHOTRA, Naresh. **Resumo de MACEDO, Luis. Pesquisa de Marketing: Uma orientação aplicada**. Disponível em: <https://proflam.files.wordpress.com/2011/05/resumo-livro-malhotra.pdf>. Acesso em 22 de novembro de 2018.

MARMELEIRO. **Livro ata das Reuniões do Orçamento Participativo.** Marmeleiro 2017.

MARMELEIRO. **Lei Orçamentária Anual 2016.** Câmara Municipal de Vereadores de Marmeleiro 2017.

MARMELEIRO, 2018. **Sítio Oficial.** Disponível em:  
<http://www.marmeleiro.pr.gov.br/sitio/municipio-de-marmeleiro.php>. Acesso em 22 de novembro de 2018.

MARMELEIRO, 2018. **Lei 2.544.** Disponível em:  
[http://www.marmeleiro.pr.gov.br/sitio/legislacao/150218\\_1518715120-lei\\_LEI%20N%C2%BA%202544.pdf](http://www.marmeleiro.pr.gov.br/sitio/legislacao/150218_1518715120-lei_LEI%20N%C2%BA%202544.pdf). Acesso em 22 de novembro de 2018.

MARMELEIRO, 2018. **Lei 2.546.** Disponível em  
[http://www.marmeleiro.pr.gov.br/sitio/legislacao/150218\\_1518715376-lei\\_LEI%20N%C2%BA%202546.pdf](http://www.marmeleiro.pr.gov.br/sitio/legislacao/150218_1518715376-lei_LEI%20N%C2%BA%202546.pdf). Acesso em 22 de novembro de 2018.

MARMELEIRO, 2018. **Lei 2.558.** Disponível em  
[http://www.marmeleiro.pr.gov.br/sitio/legislacao/110418\\_1523457989-lei\\_LEI%20N%C2%BA%202558.pdf](http://www.marmeleiro.pr.gov.br/sitio/legislacao/110418_1523457989-lei_LEI%20N%C2%BA%202558.pdf). Acesso em 22 de novembro de 2018.

MARQUETTI, Aldamir, 2003. **Participação e Redistribuição: o Orçamento Participativo em Porto Alegre.** Disponível em:  
[http://www.libertadesciudadanas.cl/documentos/docs/participacao\\_redistribuicao.pdf](http://www.libertadesciudadanas.cl/documentos/docs/participacao_redistribuicao.pdf). Acesso em 22 de novembro de 2018.

MCASP. **Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público.** Disponível em:  
<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/563508/MCASP+7%C2%AA%20edi%C3%A7%C3%A3o+Vers%C3%A3o+Republica%C3%A7%C3%A3o+2017+06+02.pdf/3f79f96f-113e-40cf-bbf3-541b033b92f6>. Acesso em 22 de novembro de 2018.

PROCOPIUCK, Mario; MACHADO, Evandro Tavares; REZENDE, Denis Alcides; BESSA, Fabiane Lopes Bueno Netto. **O Plano Plurianual Municipal no Sistema de Planejamento e Orçamento Brasileiro.** Disponível em:  
<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/181/186>. Acesso em 22 de novembro de 2018.

PRUX, Paula Raimundo. **Transparência e Participação Popular nas Audiências Públicas de Elaboração e Discussão do PPA, LDO e LOA.** Disponível em:

[http://www.eumed.net/rev/cccss/22/elaboracion\\_discusion\\_ppa\\_1do\\_loa.html](http://www.eumed.net/rev/cccss/22/elaboracion_discusion_ppa_1do_loa.html). Acesso em 22 de novembro de 2018.

SALLES, Helena da Motta. **Gestão Democrática e Participativa**. Disponível em: <http://cegpm.virtual.ufpb.br/wp-content/uploads/2013/07/GEST%C3%83O-DEMOCR%C3%81TICA-E-PARTICIPATIVA3.pdf>. Acesso em 22 de novembro de 2018.

SANTANA, Maxuell. **A obrigatoriedade das audiências públicas na elaboração dos planos e leis orçamentárias**. Disponível em: <http://www.administradores.com.br/artigos/negocios/a-obrigatoriedade-das-audiencias-publicas-na-elaboracao-dos-planos-e-leis-orcamentarias/56511/>. Acesso em 22 de novembro de 2018.

SILVA, Felipe. **A participação popular nas audiências públicas durante o processo de elaboração do instrumento de planejamento governamental: um estudo de caso no município de Nova Veneza**. Disponível em: <http://repositorio.unesc.net/handle/1/3566>. Acesso em 22 de novembro de 2018.

SINTOMER, Ives; HERZBERG, Karsten; ROCKE, Anja. **Modelos transnacionais de participação cidadã: o Caso do Orçamento Participativo**. Disponível em: [https://www.google.com.br/url?url=http://www.seer.ufrgs.br/sociologias/article/download/30076/18662&rct=j&frm=1&q=&esrc=s&sa=U&ved=0ahUKEwif9uTBn-jdAhWLIJAKHTtKCYQFggUMAA&usg=AOvVaw0GdcQtzEwM\\_xD00hR-H2cT](https://www.google.com.br/url?url=http://www.seer.ufrgs.br/sociologias/article/download/30076/18662&rct=j&frm=1&q=&esrc=s&sa=U&ved=0ahUKEwif9uTBn-jdAhWLIJAKHTtKCYQFggUMAA&usg=AOvVaw0GdcQtzEwM_xD00hR-H2cT). Acesso em 22 de novembro de 2018.

SOUZA, Luciana Andressa Martins. **Orçamento Participativo e as novas dinâmicas políticas locais**. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n84/a09n84.pdf>. Acesso em 22 de novembro de 2018.

WAMPLER, Brian. **A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: “boas práticas” devem ser promovidas?** Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762008000100003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762008000100003). Acesso em 22 de novembro de 2018.