**UNIVERSIDADE REGIONAL DO CARIRI**
**UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL**
**PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA – PRPGP**
**ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA**

**FABIANA MARIA DA SILVA**

https://doi.org/10.47820/acertte.v2i.87

# ANÁLISE DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DO MUNICÍPIO DE CEDRO-PE: EXPERIÊNCIA 2018-2021.

**CRATO - CE**
**2022**
FABIANA MARIA DA SILVA

# ANÁLISE DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DO MUNICÍPIO DE CEDRO-PE: EXPERIÊNCIA 2018-2021.

Monografia apresentada a Especialização em Direito Administrativo e Gestão Pública, da Universidade Regional do Cariri, como requisito parcial para obtenção do grau de Especialista em Direito Administrativo e Gestão Pública.

Orientador: Prof. Esp. Sebastião Casimiro de Sousa Neto.

CRATO - CE
2022

Ficha Catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade Regional do Cariri – URCA
Bibliotecária: Ana Paula Saraiva de Sousa CRB 3/1000

Silva, Fabiana Maria da.
S586a Análise do orçamento participativo do município de Cedro-PE: experiência 2018-2021/ Fabiana Maria da Silva. – Crato - CE, 2022
44p.

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Direito Administrativo e Gestão Pública da Universidade Regional do Cariri – URCA
Orientador: Prof. Esp. Sebastião Casimiro de Sousa Neto

1. Orçamento participativo, 2. Sistema orçamentário, 3. Gestão pública municipal, 4. Democracia, 5. Participação popular; I. Título.

CDDir: 341.3

FABIANA MARIA DA SILVA

ANÁLISE DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DO MUNICÍPIO DE CEDRO-PE: EXPERIÊNCIA 2018-2021.

Monografia apresentada a Especialização em Direito Administrativo e Gestão Pública, da Universidade Regional do Cariri, como requisito parcial para obtenção do grau de Especialista em Direito Administrativo e Gestão Pública.

Aprovada em ___ de _____de _____.

**BANCA EXAMINADORA**

SEBASTIÃO CASIMIRO DE SOUSA NETO-Orientador_____
Especialista em Direito Constitucional, Universidade Regional do Cariri-URCA.
Universidade Regional do Cariri

HEIBE SANTANA DA SILVA _____
Doutor em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal da Bahia-UFBA.
Universidade Regional do Cariri

CÍCERA AMANDA GUILHERME FERNANDES_____
Mestre em Direitos Sociais e Políticas Públicas, Universidade de Santa Cruz do Sul-UNISC.
Universidade Regional do Cariri

ROBERTA GONÇALVES BEZERRA DE MENESES_____
Especialista em Direito Constitucional, Universidade Regional do Cariri-URCA.
Universidade Regional do Cariri

**TERMO DE RESPONSABILIDADE**

Eu, Fabiana Maria da Silva, matriculado (a) no curso de Especialização em Direito Administrativo e Gestão Pública, com orientação do professor Sebastião Casimiro de Sousa Neto, declaro que o Trabalho de Conclusão de Curso, do tipo Monografia, está dentro das normas técnicas e Língua Portuguesa. Entendo que casos de plágio por inadequação às diretrizes acadêmicas e legais configuram lesão ao Código Penal brasileiro, ficando responsável pelas sanções impostas.

> O Código Penal em vigor, no Título que trata dos Crimes Contra a Propriedade Intelectual, dispõe sobre o crime de violação de direito autoral – artigo 184 – que traz o seguinte teor: Violar direito autoral: Pena – detenção, de 3 (três) meses a 1 (um) ano, ou multa. E os seus parágrafos 1º e 2º, consignam, respectivamente: § 1º Se a violação consistir em reprodução, por qualquer meio, com intuito de lucro, de obra intelectual, no todo ou em parte, sem autorização expressa do autor ou de quem o represente, (...): Pena – reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa, (...). § 2º Na mesma pena do parágrafo anterior incorre quem vende, expõe à venda, aluga, introduz no País, adquire, oculta, empresta, troca ou tem em depósito, com intuito de lucro, original ou cópia de obra intelectual, (...), produzidos ou reproduzidos com violação de direito autoral. (Lei n.º 9.610, de 19.02.98, que altera, atualiza e consolida a legislação sobre direitos autorais, publicada no D.O.U. de 20.02.98, Seção I, pág. 3) (BRASIL, 1998, s/p).

Crato-CE, 29 de junho de 2022.



_____

Assinatura do (a) discente

**AGRADECIMENTOS**

À Deus, em primeiro lugar, por me permitir viver, em tempos tão difíceis, e pela oportunidade de concretizar este trabalho.

Ao meu namorado Wenyo Alves de Oliveira, por todo apoio e incentivo aos meus estudos.

Ao professor Sebastião Casimiro de Sousa Neto, por ter acreditado na minha capacidade quando me permitiu indicá-lo como orientador.

A minha família, pelo apoio e compreensão.

Uma grande ideia oriunda de profunda reflexão sem uma ação para colocá-la em prática é o mesmo que frustração.

(Paulo Vieira)

SILVA, Fabiana Maria da. **Análise do Orçamento Participativo do município de Cedro-PE: experiência 2018-2021.** Orientador: Sebastião Casimiro de Sousa Neto. 2022. 44 f. il. Monografia (Especialização em Direito Administrativo e Gestão Pública) – Universidade Regional do Cariri, Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa, Universidade Aberta do Brasil, Crato, 2022.

**RESUMO**

O Orçamento Participativo está fundamentado na distribuição dos recursos do orçamento público de maneira coerente em consonância com os interesses da sociedade. O presente trabalho teve como objetivo analisar a experiência do Orçamento Participativo do Município de Cedro-PE, quadrienal 2018-2021. Buscando identificar o processo de implementação do Orçamento Participativo no Município de Cedro-PE. Analisar os processos orçamentários e de participação popular do Orçamento Participativo do Município e analisar o desempenho do modelo de OP desenvolvido pela experiência de Cedro-PE. As peças orçamentárias pesquisadas: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). Juntamente com outros documentos pertinentes ao OP do referido município, apresenta o método orçamentário desenvolvido, referente ao período de 2018 a 2021. Obtidas por meio do portal do governo municipal. A análise do trabalho segue a metodologia apresentada por Marquetti (2007), com base na experiência de Porto Alegre. A metodologia consiste na análise de três dimensões: definição das preferências, tomada de decisões, e o controle. Constatou-se que a experiência de OP do Cedro, é caracterizada como Orçamento Consulta Pública. O modelo de OP de Cedro-PE, apresentou baixo desempenho, uma vez que a sociedade tem baixo poder de organização e participação nas decisões de alocação dos recursos. Bem como, nas fases de execução e controle do orçamento.

**Palavras-chave:** Orçamento participativo. Sistema orçamentário. Gestão pública municipal. Democracia. Participação popular.

SILVA, Fabiana Maria da. **Analysis of the Participatory Budget of the municipality of Cedro-PE: experience 2018-2021.** Advisor: Sebastião Casimiro de Sousa Neto. 2022. 44 s. il. Monograph (Specialization in Administrative Law and Public Management) – Regional University of Cariri, Dean of Graduate Studies and Research, Open University of Brazil, Crato, 2022.

**ABSTRACT**

The Participatory Budget is based on the distribution of public budget resources in a coherent manner in line with the interests of society. The present work aimed to analyze the experience of the Participatory Budget of the Municipality of Cedro-PE, quadrennial 2018-2021. Seeking to identify the process of implementation of the Participatory Budget in the Municipality of Cedro-PE. To analyze the budgetary processes and popular participation of the Participatory Budget of the Municipality and analyze the performance of the PB model developed by the experience of Cedro-PE. The budget pieces researched: Pluriannual Plan (PPA), Budget Guidelines Law (LDO) and Annual Budget Law (LOA). Along with other documents relevant to the OP of that municipality, it presents the budget method developed, referring to the period from 2018 to 2021. Obtained through the municipal government portal. The analysis of the work follows the methodology presented by Marquetti (2007), based on the Porto Alegre experience. The methodology consists of the analysis of three dimensions: definition of preferences, decision making, and control. It was found that Cedro's PB experience is characterized as a Public Consultation Budget. The Cedro-PE PB model presented low performance, since society has low power of organization and participation in resource allocation decisions. As well as in the budget execution and control phases.

**Keywords:** Participatory budget. Budget system. Municipal public management. Democracy. Popular participation.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES


| | | |
|---|---|---|
| Quadro 1 - | Dimensões de experiência de OP, com base em questões básicas e organizacionais durante o processo orçamentário. | P.15-16 |
| Figura 1 - | Nível de aderência às exigências legais de transparência fiscal dos sítios virtuais das prefeituras da microrregião de Salgueiro. | P.31 |
| Quadro 2 - | Audiências públicas na zona rural do Cedro. | P.32 |

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|---|---|
| PPA | Plano Plurianual |
| LDO | Lei de Diretrizes Orçamentárias |
| LOA | Lei Orçamentária Anual |
| LRF | Lei de Responsabilidade Fiscal |
| AMF | Anexo de Metas Fiscais |
| ARF | Anexo de Riscos Fiscais |
| OP | Orçamento Participativo |
| IDH | Índice de Desenvolvimento Humano |
| IBGE | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística |
| CRFB | Constituição da República Federativa do Brasil |
| PE | Pernambuco |
| DECPP | Departamento de Controle e Participação Popular |
| PT | Partido dos Trabalhadores |

**SUMÁRIO**

**1 INTRODUÇÃO ..... 13**

**1.1 Objetivos ..... 14**

**1.2 Procedimentos metodológicos ..... 14**

**2 ASPECTOS E ESTRUTURAÇÃO RELATIVA À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, GESTÃO LOCAL E PROVIMENTO DE BENS E SERVIÇOS ..... 16**

**2.1 Administração pública e estrutura do Estado ..... 17**

**2.2 Gestão municipal e os avanços advindos da descentralização ..... 18**

**2.3 O papel dos municípios ..... 20**

**3 ORÇAMENTO PÚBLICO, SISTEMA ORÇAMENTÁRIO E ORÇAMENTO PARTICIPATIVO ..... 21**

**3.1 Base conceitual, características e finalidades do orçamento público ..... 21**

**3.2 Sistema orçamentário: planejamento integrado (PPA, LDO e LOA) ..... 23**

**3.3 Fundamentos teóricos de orçamento participativo e os impactos na gestão municipal 25**

**4 ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA DO MODELO DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DO MUNICÍPIO DE CEDRO-PE ..... 27**

**4.1 Características gerais do município de cedro-PE ..... 27**

**4.2 Análise dos dispositivos legais: lei orgânica, PPA, LDO e LOA ..... 28**

**4.3 Análise dos aspectos práticos e dimensionais do orçamento participativo no município ..... 31**

**5 CONSIDERAÇÕES FINAIS ..... 34**

**REFERÊNCIAS ..... 36**

# 1 INTRODUÇÃO

Ao longo da história política administrativa do Brasil, a sociedade civil travou lutas significativas, em busca de conquistar o direito de participação nas ações do governo e nos processos de planejamento, avaliação, execução e controle dos planos e das políticas públicas, visando à melhoria dos serviços públicos ofertados e o atendimento das demandas dos cidadãos, bem como a transparência dos gastos públicos.

O processo de descentralização reestruturou o Estado e o modo como este se relaciona com a sociedade. Com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, os cidadãos conquistaram esse direito de participação nas políticas públicas, ao instituir o Estado Democrático de Direito.

Como instrumento de participação popular e aprofundamento da democracia brasileira, o Orçamento Participativo (OP) permite aos cidadãos participação ativa nos debates públicos sobre o rumo das políticas públicas, como parte integrante do sistema político e social nos procedimentos de ordem governamental, durante todo o processo orçamentário. Tal modelo de orçamento público se consolida como mecanismo de eficiência e eficácia para alocação de recursos, controle dos gastos, controle social entre outros benefícios políticos e sociais.

O OP teve origem no município de Porto Alegre, em 1989, instituído pelo Partido dos Trabalhadores (PT), e se disseminou por outros municípios, sendo considerado um instrumento efetivo de democracia direta. É notório na literatura que o Orçamento Público é tido como o principal mecanismo para a gestão dos recursos públicos e formulação das políticas públicas. Fazendo-se necessário demonstrar a importância de sua elaboração adequada e os impactos que este processo de planejamento traz para o setor público e para a sociedade.

Embora ele apresente viés, visto que a sociedade carece de informações sobre as disposições orçamentárias, onde desconhecem linguagem técnica, falta de clareza e informatização dos dados. Por outro lado, esse problema percorre o âmbito da Administração Pública, com falta de instruções técnicas para seus representantes legais.

Surge assim, o seguinte questionamento: como ocorre o processo de implementação do Orçamento Participativo no município de Cedro-PE e qual o desempenho que o mesmo apresenta?

Compreende-se que governo e sociedade têm dificuldade no processo de implementação e elaboração do OP, o que afeta o desempenho do mesmo, acarretando na eficiência da alocação dos recursos públicos, atendimento das demandas socias, repetição dos orçamentos dos anos anteriores, não desempenho do papel de ferramenta de gestão e transformação social.

Por tanto, Orçamento Público envolve aspectos legais, políticos e questões técnicas, onde a população e a gestão pública carecem de conhecimento acerca de tal processo, e de informações claras e precisas sobre o processo de implementação e elaboração do OP. Bem como de transparências nos dados ao cidadão.

O OP está fundamentado na distribuição dos recursos do orçamento público de maneira coerente em consonância com os interesses da sociedade, contudo deve contar com a participação

de grupos colegiados da sociedade civil para a tomada de decisões sobre as finanças públicas (COSTA, 2017).

Assim, o estudo mostra-se relevante à medida que aborda e reúne conceitos, características, aspectos e informações pertinentes ao Orçamento Público, Orçamento Participativo, Gestão Pública, Participação Social e processos de planejamento, implementação, elaboração, execução, controle e avaliação dos planos orçamentários, permitindo a disseminação do conhecimento, tanto no meio acadêmico, como no âmbito de governo e sociedade.

Além dessa introdução o trabalho é organizado em quatro capítulos: Aspectos e estruturação relativos à Administração Pública, gestão local e provimento de bens e serviços. Orçamento público, sistema orçamentário e orçamento participativo. Análise da experiência do modelo de orçamento participativo do município de cedro-PE. E por fim, as considerações finais.

### 1.1 Objetivos

O objetivo geral é analisar a experiência do Orçamento Participativo do Município de Cedro-PE no quadriênio de 2018-2021. E os objetivos específicos:

- ✓ Identificar o processo de implementação do Orçamento Participativo no Município de Cedro-PE.

- ✓ Analisar os processos orçamentários e de participação popular do Orçamento Participativo do Município de Cedro-PE.

- ✓ Verificar o desempenho do modelo de OP desenvolvido pela experiência de Cedro-PE.

### 1.2 Procedimentos metodológicos

A pesquisa tem como cenário o setor público, onde abordará a experiência do Orçamento Participativo do município de Cedro-PE. As peças orçamentárias pesquisadas: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). Juntamente com outros documentos pertinentes ao OP do referido município, apresentam o método orçamentário desenvolvido, referente ao período de 2018 a 2021. Obtidas por meio do portal do governo municipal.

O método empregado a fim de alcançar os objetivos e responder à questão da pesquisa foi o Estudo de Caso, com o método de abordagem Dedutivo, onde serão exploradas as particularidades e as características do Orçamento Participativo de Cedro-PE. Fonseca (2002) caracteriza o estudo de caso como um estudo de uma entidade bem definida, como por exemplo, um programa, uma instituição, bem como uma unidade social. Visando conhecer em profundidade o porquê e como de uma determinada situação que se supõe ser única em muitos aspectos, buscando descobrir o mais essencial e característico.

Considerando que a pesquisa discorre sobre o processo orçamentário de modo geral, descendo ao Orçamento Participativo do município de Cedro-PE. Emprega-se o método de abordagem dedutivo, em que, o entendimento clássico trazido por Pradanov e Freitas (2013, p.27) preceitua "é o método que parte do geral e, a seguir, desce ao particular. A partir de princípios, leis ou teorias consideradas verdadeiras e indiscutíveis, prediz a ocorrência de casos particulares com base na lógica". Visando apresentar as fazes de implementação do Orçamento Participativo no município em estudo, bem como sua classificação com base no processo de implantação dele.

Em consonância com o método de abordagem do problema, a pesquisa tem cunho descritivo, considerando que o estudo objetiva a descrição da experiência e o processo de implementação do OP da cidade de Cedro-PE. Cuja finalidade das pesquisas descritivas é a apresentação das particularidades de determinado assunto ou população (GIL, 2008).

Quanto ao procedimento, adota-se a pesquisa documental, levando em conta que o estudo consiste na análise do processo orçamentário e dar-se da seguinte maneira:

- Identificação dos documentos pertinentes ao OP, como as peças orçamentárias, lei orgânica, relatórios, decretos, estrutura de repartições públicas e demais publicações referentes, em acesso ao *site* da prefeitura municipal do Cedro-PE, consulta popular.
- Seleção dos documentos públicos e documentos oficiais, no recorte temporal de 2018 a 2021.
- Coleta dos dados referente ao processo de implementação e a fim de classificar a experiência do OP, sequenciando com a análise.

A análise do trabalho segue os critérios utilizados por Marquetti (2007) com base na experiência de Porto Alegre, e consiste na análise de três dimensões: definição das preferências, tomada de decisões, e o controle, respectivamente. Cada dimensão pode ser analisada através de questões básicas, e questões organizacionais. Como demonstra o Quadro 1.

**Quadro 1:** Dimensões de experiência de OP, com base em questões básicas e organizacionais durante o processo orçamentário.

| **Dimensões/ Fase** | **Questões básicas** | **Questões organizacionais** |
|---|---|---|
| Definição das preferências / processo de escolhas por parte dos cidadãos. | • Quem participa na definição das preferências. | • O processo é aberto a todos os cidadãos através da democracia direta. |
| | • Como o processo de participação é organizado. | • Ocorrem somente assembleias regionais, se as assembleias temáticas também acontecem e se existem assembleias organizadas pelas comunidades locais. |
| | • Quais os temas que são debatidos no processo de definição das preferências. | • Quais as áreas que estão em deliberação no OP.<br>• Qual percentagem, dos investimentos são debatidos no OP.<br>• Qual o papel que o OP possui na definição da receita.<br>• A relação entre o OP e os mecanismos de planejamento do município. |

| | | |
|---|---|---|
| Tomada de decisões/ processo de elaboração da peça orçamentária. | • Quem tem a responsabilidade de escrever o orçamento e de elaborar o plano de investimentos e serviços. | • Há representantes dos cidadãos eleitos com o objetivo de coordenar a elaboração do orçamento e do plano de investimentos e serviços. Os representantes podem pertencer ao Fórum de Delegados e/ou ao COP.<br>• Existem representantes do governo nos órgãos responsáveis de coordenar a elaboração do orçamento e do plano de investimentos e serviços e se eles possuem direito de votar ou somente de falar. |
| | • Como as escolhas dos participantes são convertidas para o orçamento e para o plano de investimentos e serviços. | • Existem regras de agregação das escolhas dos participantes.<br>• Existem regras para distribuir os investimentos entre as regiões de um município. |
| | • Quem provê o conhecimento técnico para elaboração do orçamento. | |
| Controle / execução das decisões tomadas no OP e ao poder político dos participantes no processo. | • Como os participantes ou seus representantes monitoram a execução do orçamento. | • Existe um plano de investimento ou serviços e como ele é distribuído nas comunidades<br>• Existem comissões formadas pelos participantes do OP para monitorar a execução das obras públicas. |
| | • Qual é o nível de independência do OP em relação à vontade política do poder executivo. | • Existe uma lei municipal institucionalizando o OP.<br>• O processo possui um regulamento definindo o funcionamento do OP.<br>• Quem define as regras do OP.<br>• Quais são as fontes dos recursos financeiros e de pessoal empregados para organizar o OP. |

**Fonte:** Marquetti (2007).

As questões organizacionais são fundamentais para estabelecer uma tipologia para as experiências de OP. Com base na participação popular durante todo ciclo orçamentário. O estudo, releva 5 tipos de experiência de OP: Consulta pública, OP comunitário, OP de baixa intensidade, OP de média intensidade, OP de alta intensidade (MARQUETTI, 2007).

## 2 ASPECTOS E ESTRUTURAÇÃO RELATIVA À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, GESTÃO LOCAL E PROVIMENTO DE BENS E SERVIÇOS

Neste capítulo, serão abordados conceitos introdutórios, fundamentais para compreender a forma do Estado brasileiro, sua estrutura e o modo como este organiza a sociedade brasileira, como presta os serviços públicos, o que faz necessário discorrer sobre Administração e Gestão Pública, bem como, os avanços e transformações que estes passaram.

Nesse contexto, relativo ao Estado e à Administração Pública, o foco estar voltado a sua formação, o seu poder, e a realização das atividades administrativa, de competência da Administração Pública, em provimento dos serviços públicos e garantia do direito dos cidadãos. E os avanços no aparato do estado e a relação com a sociedade. Quanto a Gestão Pública, consideramos a Gestão Municipal, e como esta deve ser eficiente e eficaz.

Para tal, o capítulo foi dividido em três seções, as quais são: Administração Pública e estrutura do Estado, Gestão Municipal e os avanços advindos da descentralização e o papel dos Municípios.

## 2.1 Administração pública e estrutura do Estado

O Brasil é uma República Federativa. Institui-se Estado Democrático de Direito, promulgado pela Constituição Federal de 1988, com a missão de melhor organizar a sociedade brasileira, sendo, um mecanismo para a busca de alcançar e garantir a prevalência dos direitos humanos e alcançar a igualdade, por meio da construção de uma sociedade livre, justa e solidária. Em que os cidadãos e órgãos estatais estão subordinados a esta constituição (MELO; OLIVEIRA, 2018).

Partindo de uma ótica operacional, o Estado é compreendido como “o conjunto de regras, pessoas e organizações que se separam da sociedade para organizá-la” (COSTIN, 2010, p.1). Detendo o poder sobre esta sociedade e exercendo tal poder, sobre o seu território, as pessoas e os bens. Sua estrutura política lhe confere a função de coordená-la, a fim de alcançar os objetivos comuns (VIER; SCHREIBER, 2018).

Diante desses fatos, compreende-se que o Estado brasileiro é composto pelo sistema constitucional/legal, as entidades estatais, o Governo e Administração, considerados o aparelho. A doutrina afirma que os elementos do estado moderno são: povo-território e poder soberano (PALUDO, 2010). Normalmente em um Estado federal, sua formação é composta de duas ordens, porém não é o caso do Brasil, cuja formação engloba três ordens, respectivamente: ordem central (União), ordens regionais (Estados) e ordens locais (Municípios) (FERREIRA FILHO, 2012).

Como traz a constituição vigente, o Estado brasileiro é formado pela União indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal. Integrado de três poderes: o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, estes são independentes e harmônicos entre si. É através da Administração Pública que o Estado exerce seu poder e presta os serviços a sociedade.

A administração abrange a agregação de órgãos, funcionários e processos usados por estes poderes para a realização de suas funções econômicas e os papeis que lhe foram atribuídos pela sociedade em determinado período histórico, como a prestação de serviços públicos, fiscalização, regulação e exercício de funções de soberania (COSTIN, 2010).

Em síntese “Administração Pública é todo o aparelhamento do Estado, preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas” (KOHAMA, 2016, p.26). Esta se subdivide em direta e indireta. Na administração direta as pessoas federativas exercem competências administrativas centralizadas as do Estado. Já na administração indireta as atividades são desempenhadas de forma descentralizada, esta engloba pessoas administrativas que estão vinculadas à administração direta (DIAS; SILVA, 2019).

Pode-se citar como exemplo de administração direta, os serviços desenvolvidos pela estrutura administrativa da Presidência da República e dos ministérios. Quanto à administração indireta, as atividades são desempenhadas por autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações (COSTIN, 2010).

Entretanto, a estrutura administrativa do Estado está pautada na forma em que a Administração Pública, realiza as atividades administrativas, para atender as demandas da sociedade, como traz Pereira (2004, p.2):

> Administração Pública tem como objetivo maior atender as necessidades públicas, no que diz respeito aos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos. Os seus órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei e devem atuar, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa-fé.

Afirma-se que os direitos dos cidadãos estão assegurados constitucionalmente, bem como a função administrativa está subordinada aos fins constitucionais, e suas tarefas administrativas devem estar firmadas às regras e princípios desta constituição, visto que tais possuem plena juridicidade e não se distanciam da realidade (MADEIRA, 2010).

Através da afirmação e eficácia dos princípios constitucionais, envolto no contexto do Estado Democrático de Direito, transformou a Administração Pública, lançando uma redefinição entre o Estado e a sociedade, fato que reconhece os cidadãos como detentores de poder político por meio da participação e controle dos serviços públicos (MELO; OLIVEIRA, 2018).

## 2.2 Gestão municipal e os avanços advindos da descentralização

O Estado brasileiro passou por reformas, considerando o âmbito do processo de democratização do Brasil datado dos anos 70 e consolidando-se na CRFB/88. A agenda de reforma trouxe práticas inovadora por parte dos governantes estatuais de oposição, e tendo como eixo a democratização dos processos decisórios e a equidade dos resultados das políticas públicas. Enfatizando a descentralização e a participação dos cidadãos na formulação e implementações das políticas públicas (FARAH, 2000).

Com a descentralização, advinda na CRFB/88, o município conquistou a classificação de ente federativo de pleno direito (JUNQUEIRA, 1998). A constituição do referido ano, estabeleceu a Federação descentralizando o todo, como também a descentralização das partes, imposta pelo estabelecimento do municipalismo (FERREIRA FILHO, 2012).

Assim, a descentralização na visão neoliberal reduz a dimensão do aparato organizacional do Estado, permitindo o ganho em agilidade e em eficiência na gestão de políticas sociais compensatórias, a fim de amenizar as desigualdades mais aparentes. Enquanto sob a ótica progressista, implicou na transferência de competências voltada à democratização da Administração Pública e dos partidos, onde a mudança das relações Estado e sociedade podem contribuir para o desenvolvimento de modelos econômicos socialmente mais justos. Nesse sentido houve uma reestruturação do aparato do Estado (JUNQUEIRA; INOJOSA; KOMATSU, 1997).

O processo de descentralização do país objetivou o fortalecimento financeiro e político dos estados e, principalmente, dos municípios em relação ao governo federal (VELOSO *et al.* , 2011). A estratégia governamental deste processo indicou a necessidade de recolocar cada ente federativo em seu campo de ação peculiar, deforma que o município preste os serviços público local a sua população contando com o apoio do estado, por meio de regulação das relações e da moderação das desigualdades regionais, assegurando a ação intergovernamental e intersetorial na esfera da unidade federada, visando a qualidade de vida da sua população (JUNQUEIRA, 1998).

Considera-se a gestão pública como uma área inserida na Administração Pública (VIER; SCHREIBER, 2018). Já para Caneiro e Menicucci (2011), o termo “Gestão Pública” é compreendido como polissêmico, pela forma que é utilizado ou visto por alguns. Nos últimos 30 anos, este tem sido utilizado de forma intensa em substituição a Administração Pública ou confunde-se com esta, por outro lado, a quem diga que marca o rompimento com a Administração Pública tradicional e a adoção de ferramentas da gestão corporativas, considerando, para outros um significado mais amplo.

Por tanto, faz-se necessário uma gestão pública municipal eficaz e eficiente. Para que assim a Administração Pública exerça as funções de estado de forma satisfatória, alcançando os objetivos determinados, para tal, aquela necessita de um planejamento público adequado. (VIER; SCHREIBER, 2018). No âmbito governamental o planejamento tratará dos mesmos aspectos que todo plano integra: objetivos e metas, meios de realização e meios de avaliação e controle (SILVA *et al.*, 2012).

O processo de planejamento deve ser visto como um processo de decisão político, onde necessita de informações precisas, transparência, ética, temperança, aceitação de visões diferentes e vontade de negociar e conjuntamente buscar soluções que sejam aceitáveis para toda a sociedade e principalmente para as partes envolvidas (OLIVEIRA, 2006). Visto que:

> Diferentemente da gestão privada, a gestão pública deve permitir a expressão de valores que não são apenas instrumentais, mas políticos. Neste sentido, não se limita aos meios, mas incorpora também os objetivos, sua definição e sua articulação operativa, orientando-se a partir de valores sociais. Remete à necessidade de articular a concorrência entre objetivos alternativos e a necessidade de gerir a interdependência e a cooperação organizativa para o alcance dos objetivos políticos. Dentro da lógica política, a gestão pública deve facilitar a expressão de vontades, fazer a mediação entre elas e encontrar valores para conduzir as ações (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011, p.9).

Essa necessidade de um planejamento adequado das ações do governo, a fim de reunir informações precisas, politicamente e socialmente, para atingir os objetivos comuns. Está previsto no

art. 165 da CRFB/88, onde estabelece a obrigatoriedade do processo orçamentário, determinando a necessidade do planejamento das ações do governo por meio do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA) (TEIXEIRA, 2016).

Através do planejamento orçamentário, pode-se verificar a disposição dos recursos para a execução das atividades. Sendo que este representa extrema relevância no processo de definição da situação futura a ser realizada e no estabelecimento das formas como esta situação será atingida, assim o planejamento orçamentário parte da essência do planejamento como um todo (SILVA *et al.* , 2012).

Nesse sentido a contabilidade pública é uma ferramenta fundamental e de extrema importância para a gestão local, uma vez que esta trada do processo de planejamento e orçamento do município para dar suporte ao Poder Executivo, assegurar o bem-estar da população e desenvolver uma ação planejada e transparente do governo (SIQUEIRA *et al.* , 2013).

## 2.3 O papel dos municípios

O município é uma entidade integrante da especial forma de federação. Estes são pessoas de direito público interno e administrado por prefeitos. E integram o sistema federativo de forma singular por estarem dentro dos estados. Os municípios possuem autonomia político-administrativa, onde são divisões territoriais, meramente administrativas (KOHAMA, 2016).

Sua autonomia se restringe: a autonomia administrativa, financeira e política. A CRFB/88 garante-a em três tipos: auto-organização, autogoverno e autoadministração. Onde a auto-organização acontece mediante constituição e lei próprias, o autogoverno confere a capacidade de elegerem os governantes e os representantes políticos, por fim, a autoadministração é a organização com o fim de prestar os serviços que lhe competem, esta envolve as atividades administrativas, legislativa e tributarias. A livre organização dos poderes no município estar limitado aos poderes executivo e legislativo (PALUDO, 2010).

Cabe ressaltar, que pôr em ordem o município, estar sujeito aos princípios constitucionais federais e aos da constituição do estado o qual estar inserido. Bem como devem respeitar os preceitos estabelecidos no art. 29 da Constituição Federal. Dessa forma a Constituição da República Federativa prever e reconhece-o como entidade intraestaduais, conferindo-lhes competências e rendas (FEREIRA FILHO, 2012).

A constituição mostra que é competência do governo local, prestar os serviços públicos aos cidadãos. No âmbito municipal, a população local (usuários), manifestam e explicitam suas necessidades não supridas e aprendem a se colocar diante dos serviços como cidadãos (JUNQUEIRA; INOJOSA; KOMATSU, 1997). Podemos ver tais competências disposto no art. 30 da CRFB/88.

Os municípios brasileiros de grande ou pequeno porte estão sob as mesmas regras constitucionais e legais que define a elaboração de seu planejamento local, devendo estimar as receitas e definir a alocação dos recursos, obedecendo todas as regras fiscais estabelecidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Devendo ainda a administração municipal, atuar com estruturas

mínimas para cumprir a gestão dos serviços locais (AZEVEDO; AQUINO, 2016). Compete também aos municípios tratar do interesse local.

Nessa esteira, cabe aos municípios respeitando estatalmente a federação e os estados, prestar os serviços básicos à sua população como a promoção da saúde, educação, segurança, bem como realizar o seu planejamento local, a tendendo as regras e leis do sistema orçamentário para formulação do orçamento público, de modo que este seja mais transparente e democrático, permitindo a participação dos cidadãos na formulação e no controle das políticas pública para o atendimento das demandas sociais locais.

Esse contexto, que versa sobre planejamento associado ao orçamento público e a participação da sociedade nas políticas públicas estão dispostos no próximo capítulo, onde se faz necessário discorrer, detalhadamente, sobre o orçamento público, sistema orçamentário e orçamento participativo.

## 3 ORÇAMENTO PÚBLICO, SISTEMA ORÇAMENTÁRIO E ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Aborda-se neste capítulo, definições referentes ao orçamento público, evidenciando como instrumento legal de planejamento para a Administração Pública e controle das finanças públicas, visto que este estabelece metas e determina o equilíbrio entre receitas previstas e despesas fixada, em benefício do desenvolvimento socioeconômico e bem-estar coletivo, nas diversas camadas sociais.

Deste modo, é fundamental apresentar o processo orçamentário e o aparado legal do sistema orçamentário e do planejamento integrado: PPA, LDO, LOA. Os quais, norteiam as ações do governo, por meio de diretrizes e metas determinados nos planos, para a elaboração e execução do orçamento, em prol de alcançar os objetivos de governo.

Bem como, definições, característica e objetivos do OP, para a gestão dos recursos públicos municipais, visto que este, é um programa político municipal, qual promove uma administração orçamentaria, que permite a participação popular nas decisões, distribuição e controle dos recursos público, fato que eleva o nível de eficiência na alocação deste, e fortalece a democracia.

Assim, para apresentação destas informações, segue as seguintes seções, na devida ordem: Base conceitual, características e finalidades do orçamento público, sistema orçamentário: planejamento integrado (PPA, LDO e LOA) e fundamentos teóricos de orçamento participativo e os impactos na gestão municipal.

### 3.1 Base conceitual, características e finalidades do orçamento público

O orçamento público pode ser definido como o planejamento da ação governamental, que compreende a previsão das receitas totais, bem como a fixação de todos os gastos que os governos estão habilitados a executar, dentro de um determinado exercício financeiro, onde sua formulação é obrigatória (CREPALDI; CREPALDI, 2017).

Atuando como ferramenta de planejamento para a organização das finanças públicas, visto que nele se fundamenta o delineamento de uma meta para os gastos públicos, de modo que os gestores municipais não empreguem mais do que se arrecada, já que sua composição orçamentaria é considerada norma (COSTA, 2017).

Nesse sentido, o orçamento, envolve aspectos administrativos, políticos, econômicos, técnicos e jurídicos. No aspecto administrativo, o orçamento é visto como ferramenta de planejamento, onde a administração busca saber quanto disporá em benefício das necessidades sociais; o aspecto político envolve as decisões políticas pertinentes à destinação de recursos em ações sociais e regionais, sendo fundamental uma participação popular bem estruturada nesse processo; o econômico retrata a arrecadação e aplicação dos recursos revelada pelo orçamento; o técnico estabelece regras metodológicas para o atendimento dos fins dos demais aspectos; e por fim, o jurídico, que caracteriza o orçamento em lei, havendo uma vinculação às normas legais que incluem a Constituição Federal e a LRF (CREPALDI; CREPALDI, 2017).

Diante desses fatos, Costin (2010) afirma que o orçamento é o instrumento legal mais importante das Finanças Públicas, visto que, tem por base a estimativa de receita e determina as despesas que poderão ser feitas pelo poder público; bem como abrange uma relação técnica e política, importante entre o Executivo e o Legislativo para sua elaboração, aprovação e para o controle de sua execução.

Mediante uma autorização prévia, pode o órgão de representação popular exercer sua ação fiscalizadora no tocante a arrecadação e à aplicação realizadas pelo Poder Executivo. Além disso, para que, este controle tenha eficácia comprovada, é imprescindível que a constituição orgânica do orçamento se vincule a determinadas regras e princípios orçamentários (ANGÉLICO, 2011).

Em sentido amplo, o conceito de orçamento está descrito como o processo em que se elabora, expressa, executa e avalia os programas de governo, dentro de um período orçamentário (KOHAMA, 2016). Este processo orçamentário é conhecido também como ciclo orçamentário e "corresponde a: elaboração, aprovação, execução, controle, avaliação e programação de dispêndios, em seus aspectos físico e financeiro" (CIALDINI, 2021, p. 20).

Já para Sanches (1993, p.58):

> O ciclo orçamentário desdobra-se em oito fases, quais sejam: a) formulação do planejamento plurianual pelo o executivo; b) apreciação e adequação do plano, pelo legislativo; c) proposição de metas e prioridades para a administração e da política de alocação de recursos pelo executivo; d) apreciação e adequação da LDO, pelo Legislativo; e) elaboração da proposta de orçamento pelo executivo; f) apreciação, adequação e autorização legislativa; g) execução dos orçamentos aprovados; h) avaliação da execução e julgamento das contas.

No entendimento de Sanches (1993), essas fases possuem, cada uma delas, rito próprio, finalidade distinta e periocidade definida, fatos que as classificam em insusceptíveis da aglutinação. E traz como exemplo, o caso do PPA que não pode coincidir com a fase de elaboração do orçamento, por ser instrumento ordenador desta. Muito menos a aglutinação da elaboração do PPA com a apreciação e aprovação deste, considerando as singularidades de cada um destes processos.

Contudo, pode-se afirmar que, o orçamento público é visto como instrumento de efetivação e execução dos planos em benefício do desenvolvimento socioeconômico, bem como de governo e administração (KOHAMA, 2016). Assim, encontra-se orientado para a gestão e para a administração, porém, não foi sempre dessa forma. Do seu surgimento até sua consolidação por volta do século XIX, o orçamento era entendido como um instrumento de controle financeiro e até mesmo, político (GIACOMONI, 2019).

Pires e Motta (2006) trazem essa ideia da evolução conceitual do orçamento público, da sua forma simples até uma mais profunda, na devida ordem: o orçamento é a relação da arrecadação das receitas e fixação das despesas; o orçamento público é um forte instrumento de controle sobre as finanças das entidades governamentais, por meio da receita e despesa como informações contábeis para o setor público; o orçamento é um instrumento de administração para materialização das ações do governo e alcance dos objetivos para sociedade; o orçamento é um documento para divulgação das ações do governo junto à sociedade e o principal instrumento de controle social sobre o dinheiro público, e instrumento de bem-estar social.

Para tanto, é necessário formular um processo orçamentário consistente, preciso e transparente, visto que, o planejamento da Administração Pública tem por base o orçamento público, onde a literatura destaca como modelo de orçamento: o Orçamento Tradicional, o Orçamento Moderno, o Orçamento Programa, o Orçamento Base Zero e o Orçamento Participativo. Esta concepção de planejamento associado ao orçamento como integrantes de um mesmo sistema, foi reforçado pela constituição de 1988, ao tornar obrigatória a elaboração de planos plurianuais abrangendo as despesas de capital e demais programas de duração continuada (GIACOMONI, 2005).

### 3.2Sistema orçamentário: planejamento integrado (PPA, LDO e LOA)

O sistema orçamentário é constituído pelo conjunto de leis, normas, planos e políticas que fornecem o marco legal para as receitas e despesas públicas previstas e autorizadas nas leis orçamentárias (GIACOMONI, 2019). Atualmente, os dispostos do artigo 165 ao 169 da CRFB/88, juntamente com a LRF compõe esse sistema e estabelece o planejamento público integrado ao orçamento pela hierarquia do PPA, da LDO e da LOA.

O PPA está estruturado em programa e/ou atividades, em que tais elementos configuram instrumentos da organização da ação governamental, a qual se vincula a um conjunto de ações de modo a alcançar os objetivos do governo. Estas buscam atender as necessidades da sociedade, bem como erradicar a causa de um problema (ROSA, 2011). Este plano de médio prazo busca ordenar essas ações governamentais para o alcance dos objetivos e metas fixados para um período de quatro anos, ao nível do governo federal, estatual e municipal (KOHAMA, 2016).

Mendes (2008) preceitua que a LDO estar subordinada ao PPA, e não pode conter dispositivos em discrepância com este. Mas caso haja conflitos entres tais leis, prevalece o disposto no PPA. É na LDO que fixam os parâmetros gerais para orientação do orçamento do ano seguinte, estabelecendo suas metas e prioridades.

Desse modo, a LDO é um instrumento norteador da elaboração e da execução do orçamento, por conter tais metas e prioridades como também as metodologias da elaboração da proposta orçamentária. Esta evidenciará o controle de custo, e a avaliação dos resultados dos programas contemplados com recursos do orçamento, além de impor exigências para transferências de recursos a outras repartições públicas ou privadas. Tudo isso, considerando o principal fundamento da Administração Pública cujo é satisfazer as necessidades públicas buscando o equilíbrio entre a receita e a despesa pública (OLIVEIRA, 2017). Em síntese:

> A Lei de Diretrizes Orçamentárias compreende as metas e prioridades da administração, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orienta a elaboração da lei orçamentária anual, dispõe sobre as alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras de fomento. Deve ser o elo entre o plano plurianual e as leis do orçamento anual (PELLINI, 2003, p.13)

Integrará a LDO o Anexo de Metas Fiscais (AMF) e o Anexo de Riscos Fiscais (ARF). No anexo de metas ficais serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativos a receitas e despesas, ao resultado nominal, e primário e o montante da dívida pública, para o exercício referente e para os dois seguintes. Já no Anexo de Riscos Fiscais, serão avaliados os passivos contingentes entre outros riscos capazes de afetar os gastos públicos, informando as providências a serem tomadas, isto em caso de concretização (KOHAMA, 2016).

Compete ao poder Executivo a elaboração do projeto de lei orçamentária anual (LOA), levando em conta o plano plurianual, os planos setoriais e a lei de diretrizes orçamentarias. A constituição e leis orgânicas determina o prazo final para o encaminhamento do projeto de lei orçamentária ao poder legislativo, que geralmente, desenvolve as fases de discussão, votação e aprovação desta. Sendo que sua execução corresponde o exercício financeiro, seu controle e a avaliação ocorrem durante esse período (GIACOMONI, 1993).

Elaborada anualmente, a LOA, estima as receitas a serem arrecadada e fixa as despesas a serem empregadas durante o exercício. Configurando-se no orçamento público propriamente dito, no qual, as diretrizes e metas fixadas no PPA e na LDO, são explicitas em programas, definidas em ações e elencadas em prioridades de atuação dos agentes públicos para tal exercício (VIER; SCHREIBER, 2018). A mesma é dividida em:

> Orçamento fiscal: inclui os três Poderes da União, inclusive administração indireta, fundos e fundações mantidas pelo poder público; Orçamento da Seguridade Social: previdência social, assistência social e saúde; abrangendo todas as entidades dos ministérios que executam tais funções, inclusive a administração indireta, fundos e fundações mantidas pelo poder público; Orçamento de investimento das empresas estatais (aquelas em que a União detenha a maioria do capital social com direito a voto) (MENDES, 2008, P.5).

Estes planos previstos constitucionalmente são vinculados ao PPA e devem manter consonância. Temos, então, o seguinte esquema: a LDO é lei vinculada ao PPA e a LOA é vinculada à LDO e ao PPA. Deste modo, o PPA é a lei que superordena em relação aos planos e à LDO porque

determina e limita conteúdos dessas leis. Assim também acontece com a LDO em relação à LOA. Estas leis de planos, juntamente com as leis do sistema orçamentário brasileiro, só serão alteradas por lei especificadamente destinada a essa finalidade. (GIACOMONI, 2019).

No contexto, do neoliberalismo, onde a reestruturação do Estado atingiu o ápice com o Consenso de Washington, reunião a qual reuniu o grupo dos países ricos, tal grupo traçou metas para o equilíbrio entre receita e despesa dos estados, ou seja, metas para a política do Estado Mínimo. Após este evento, surgiram, dentre outras metas, as privatizações e a imposição do equilíbrio das contas públicas e a lei complementar n° 101, de 04 de maio de 2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (WOCZIKOSKY, 2004).

Assim, a LRF é um instrumento que surgiu com intuito de conter os déficits públicos e endividamento crescentes da União, Estados e Municípios, bem como ao orçamento, ao estabelecer as diretrizes obrigatórias para o processo orçamentário na totalidade. Quanto aos gastos públicos a LRF firmou limites rígidos para gasto com pessoal e endividamento público e importantes mecanismos para correção de eventuais desvios. Por fim, a transparência introduzida que estabelece a obrigatoriedade da publicação do Relatório Resumido de Execução Orçamentário ao final de cada semestre, e ao final de cada quadrimestre o Relatório de gestão fiscal, contendo os demonstrativos do exercício a que se refere para o acesso dos cidadãos e participação política dos mesmos (GIUBERTI, 2005).

### 3.3Fundamentos teóricos de orçamento participativo e os impactos na gestão municipal

Nas décadas após o regime autoritário de 1964-1985, o Brasil vivenciou a reconstrução de suas instituições políticas representativas e um crescimento inédito das possibilidades de participação política de seus cidadãos (HOROCHOVSKI; CLEMENTE, 2012). Diante da promulgação da CRFB 1988, abriram-se espaços para uma participação popular mais efetiva, os cidadãos conquistaram o direito de interagir nas decisões governamentais que envolvem a coisa pública. Por tanto, é indispensável a participação e a luta da sociedade e a responsabilidade conjuntamente com o governo, em prol da solução dos problemas e do bem-estar social coletivo (BAVA, 1994).

A participação popular só está concretizada, quando as diferentes camadas sociais, façam parte dos movimentos históricos político, econômico, social e cultural, onde todos os cidadãos seja parte de um processo mais democrático e construção deste (BORDENAVE, 1994). O Orçamento Participativo (OP) originário do Brasil, criado em 1989 notadamente o modelo de Porto Alegre, serve como exemplo e referência de inovação democrática no plano nacional e internacional, influindo distintas avaliações referentes às potencialidades e limites na promoção de mudanças sociais, culturais e políticos-institucionais (LÜCHMANN, 2014).

Esse modelo de orçamento é um programa político municipal, cujo objetivo é a promoção de uma administração orçamentária, permitindo o acesso dos munícipes às arenas decisórias e informações técnicas referentes à distribuição de recursos do município (CARVALHO; ARAUJO, 2011)**.** Nesse mesmo sentido, Costa (2010) afirma que o OP é um grande avanço na gestão dos recursos públicos e no desenvolvimento social e político de um país. Sendo também um mecanismo

de democracia participativa, onde os cidadãos influem diretamente sobre a gestão financeira, orçamentária e contábil das entidades públicas.

Em referência aos aspectos ligados ao OP, Wampler (2008, p.69) diz “O Orçamento Participativo é um processo decisório que se estende por todo o ano fiscal”. E o caracteriza da seguinte forma:

> É um programa inovador, pois suas regras promovem justiça social ao assegurar mais recursos para áreas mais pobres, ao encorajar a participação através da distribuição de recursos para cada uma das regiões do município em função da mobilização dos membros das respectivas comunidades e ao estabelecer novos mecanismos de responsabilização que acabam desvendando e inviabilizando procedimentos orçamentários obscuros (WAMPLER, 2008, p.69)

Deste modo, é nítida a importância do OP na gestão municipal, tendo em vista, que ele é um avanço valoroso na gestão dos recursos orçamentários, ocasionando a redefinição das relações entre o Estado e a sociedade à medida que possibilita a participação da população local, traz melhorias no nível de eficiência da alocação de recursos e, ocorrendo o atendimento mais rápido das prioridades eleitas. Entretanto, fortalece e solidifica a democracia, ao passo que institui parcerias e promove a participação popular em várias de suas fases (COSTA, 2017).

Wampler (2008) acrescenta ainda, que o Orçamento Participativo (OP) é classificado como uma instituição que potencializa o aprofundamento da democracia através do destaque dado à voz e ao voto dos cidadãos em debates públicos sobre o rumo das políticas públicas, tal sugere uma possível conexão entre renda crescente e demandas por maior participação dos cidadãos nos assuntos de Estado. Deste modo:

> O OP é uma forma de rebalancear a articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa baseada em quatro elementos: a primeira característica do OP é a cessão da soberania por aqueles que a detêm como resultado de um processo representativo local. [...]; em segundo lugar o OP implica a reintrodução de elementos de participação local, tais como assembleias regionais, e de elementos de delegação, tais como os conselhos [...]; em terceiro lugar, a participação envolve um conjunto de regras que são definidas pelos próprios participantes, vinculando o OP a uma tradição de reconstituição de uma gramática social participativa na qual as regras da deliberação são determinadas pelos próprios participantes; em quarto lugar, o OP se caracteriza por uma tentativa de reversão das prioridades de distribuição de recursos públicos a nível local através de uma fórmula técnica. (AVRITZER, 2003, p. 14-15)

Giacomoni (1993) apresenta a experiência do Ex-prefeito de Santo André- SP, Celso Daniel, em que conduziu um modelo de Orçamento Participativo, durante os anos de 1989 a 1992. Em que, atribui o sucesso do processo orçamentário ao nível da capacidade de organização da comunidade. Considerando a relação de quanto maior o número de entidades representativas sociais, que participem das decisões referentes à programação, controle e o acompanhamento desse processo, maior será a garantia de que a partilha do poder de decisão com a comunidade é efetivamente legítima.

Diante desses fatos, compreende-se que o OP tem papel fundamental no aprofundamento da democracia e na gestão orçamentária dos municípios, através do destaque da participação dos cidadãos sobre os rumos das políticas públicas com direito a voz e votação no processo orçamentário, alocação de recursos, transparência do processo orçamentário, e no controle dos gastos públicos, no atendimento das prioridades e por consequente a promoção do bem-estar social coletivo, bem como no equilíbrio dos gastos públicos.

A experiência do modelo do OP do município de Cedro, no estado de Pernambuco. Encontra-se analisada no próximo capítulo, a qual apresenta informações pertinentes ao processo político-administrativo, processo orçamentário e participação popular nas decisões políticas e controle dos recursos públicos locais.

## 4 ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA DO MODELO DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DO MUNICÍPIO DE CEDRO-PE

Esse capítulo traz a caracterização do município de Cedro-PE, com informações referentes, ao seu território, população, índice de desenvolvimento e trabalho, bem como questões econômicas e políticas.

Como também, versa sobre os mecanismos legais do município, que trata do orçamento público. Entre eles o PPA, a LDO, a LOA, a Lei Orgânica e a lei municipal nº 482/2019. Tais mecanismos são ferramentas de planejamento, de descentralização e de canais de participação popular.

Abordamos ainda sobre o processo orçamentário do município e como este ocorre, analisando a participação popular durante o processo de implementação do OP, identificando os mecanismos e desenvolvimento do modelo de OP de Cedro-PE e o desempenho que ele apresenta.

O capítulo está estruturado reunindo tais informações, em três seções: Características gerais do município de cedro-PE, Análise dos dispositivos legais: Lei Orgânica, PPA, LDO e LOA. Análise dos aspectos práticos e dimensionais do orçamento participativo no município.

### 4.1 Características gerais do município de Cedro-PE

O município de Cedro, estado de Pernambuco, emancipou-se politicamente em 1963, pela lei estadual nº 4963 de 20 de dezembro de 1963, como distrito-sede, desmembrando-se do município de Serrita, e foi instalado em 18 de maio de 1964. Tendo como primeiro prefeito nomeado o Sr. Gumercindo da Silva Bem e posteriormente o primeiro prefeito eleito o Sr. José Urias Novaes.

Cedro-PE, está localizado na mesorregião do Sertão pernambucano, a 554 km distantes da capital Recife, o município, faz parte das cidades que compõem a microrregião de Salgueiro-PE, e da região de desenvolvimento denominada, Sertão Central, apresentando um índice de desenvolvimento humano (IDH) de 0, 615 no último censo de 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

De acordo, com dados do IBGE, a extensão territorial do município é de 148, 746 km², com população residente de 10.778, em 2010. Desses habitantes, 6.291 residem na zona urbana e 4.487 residem na zona rural. Caracterizando uma densidade demográfica de 72,45 hab./km². Em 2019, 6,9 % dessas pessoas estavam ocupadas, o salário médio mensal era de 1.6 salários-mínimos.

A economia de Cedro está voltada para agricultura de subsistência e agropecuária extensiva. Nesta se destaca a caprinocultura e avicultura, naquela cultiva-se principalmente feijão e milho, elevando o município a capital do milho, visto que, é o maior produtor do grão no Sertão Pernambucano. De acordo, com o censo agropecuário (2017) a produção atingiu 328 toneladas do grão e 651 toneladas de milho forrageiro.

O PIB per capita no ano de 2019 atingiu 8.187,58 R$, e o PIB a preços correntes, o valor de 96.670,71 (x 1000) R$. O Percentual das receitas oriundas de fontes externas em 2015 foi de 86,4 %. Em 2017, o total das receitas realizadas correspondeu a 32.206,72 R$ (×1000) e o total de despesas empenhadas correspondeu a 31.746,40 R$ (×1000).

A organização do poder executivo, para atender as demandas sociais e prestar os serviços públicos para a promoção do bem-estar dos munícipes, dá se pelas seguintes secretarias e orgãos: Coordenadoria Municipal das Mulheres, Fundo de Previdência dos Servidores de Cedro, Gabinete da Prefeita, Ouvidoria Geral, Procuradoria Jurídica do Município, Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente, Secretaria de Assistência Social e Cidadania, Secretaria de Educação, Secretaria de Finanças, Secretaria de Juventude, Cultura e Esportes, Secretaria de Obras e Infraestrutura, Secretaria de Planejamento e Administração, Secretaria de Saúde, Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Cedro-PE, Unidade de Controle Interno.

### 4.2Análise dos dispositivos legais: Lei Orgânica Municipal, PPA, LDO e LOA

A Lei Orgânica Municipal de Cedro-PE/1990, afirma em seu preâmbulo que a Carta Magna está dentro de um Estado Democrático. Melo e Oliveira (2018) afirma que o Estado Democrático, abrange a democracia representativa, e principalmente a democracia participativa, de modo que todos os poderes e funções estatais, não sejam imunes à participação popular.

A análise considera os dispositivos desta lei orgânica, que trata do planejamento e do orçamento público deste município, envolto desse Estado Democrático. Em que, o poder executivo, tem iniciativa de lei para a elaboração do PPA, LDO e LOA, considerando seu potencial econômico e objetivando a redução das desigualdades sociais no acesso de bens e serviços, mantendo esse processo permanente de planejamento juntamente com o plano diretor e plano de governo. Para a promoção do desenvolvimento do município, o bem-estar da população e a melhoria de prestação dos serviços públicos municipais. Tal processo deve considerar o disposto art.166 da Lei Orgânica do município:

> O Processo de planejamento municipal deverá considerar os aspectos técnicos e políticos envolvidos na fixação de objetivos, diretrizes e metas para a ação municipal, propiciando que autoridades, técnicos de planejamento, executores e representantes da sociedade civil participem do debate sobre os problemas locais e as alternativas para o seu

> funcionamento, buscando conciliar interesse e solucionar conflitos (CEDRO, 1990, P.46)

Bem como, a cooperação das associações representativas, no planejamento municipal. De modo, que o município submeta os projetos de lei do plano plurianual, do orçamento anual e do plano diretor, para à apreciação das associações, antes de encaminhá-las a Câmara Municipal, visando receber sugestões quanto à oportunidade e o estabelecimento de prioridade das medidas propostas.

Quanto ao poder legislativo, sob a lei orgânica, é atribuída a legislação sobre Orçamento anual, PPA e a LDO, com sanção do prefeito, bem como autorizar a abertura de créditos suplementares e especiais; a fiscalização financeira do município juntamente com o tribunal de contas do Estado e com o sistema de controle interno do governo municipal; apreciar as contas anuais e relatórios de execução dos planos do governo local, deixando a disposição, em período fixado, aos cidadãos residentes ou domiciliado, associação ou entidade de classe, para exame e apreciação, e nos termos da lei, podem questionar a legitimidade. O poder legislativo elabora seu orçamento e encaminhará ao poder executivo para compor o todo do orçamento municipal, mediante aprovação da casa.

É notório que o Estado Democrático está presente no processo de planejamento municipal, estabelecido sob a Lei Orgânica. O mesmo traz traços da democracia representativa, por meio das associações de representatividade. E a participação popular está direcionada com ênfase na Sociedade Civil, e na participação de membros da comunidade nas audiências públicas, as quais, a sociedade civil também participa. Jacobi e Teixeira (1996, p.119) demonstra “a reflexão em torno do tema da participação popular tem uma estreita vinculação com os processos de descentralização político-administrativa e de ampliação das possibilidades de democratização da gestão local”.

OP atua como exemplo de democracia participativa e como mecanismo para a participação popular, com “o intuito de submeter o destino de parte dos recursos públicos à consulta pública, através de reuniões comunitárias, onde são coletadas propostas, depois votadas às prioridades, e encaminhadas ao governo para que ele atenda a solicitação através de investimento público” (SILVA *et al.* , 2009, p. 358).

O PPA para o quadriênio 2018-2021, foi articulado para garantir a participação da sociedade e do governo no processo de escolha para implementação das políticas públicas. Como expressou o prefeito Antônio Leite “Precisamos que toda a população esteja envolvida nessas discussões para que possamos construir um PPA democrático e que atenda às necessidades do nosso município” (CEDRO-PE, 2017). Nesse contexto “A administração Pública deve estar voltada para a implantação de canais de participação que permitam um amplo envolvimento de todos os grupos sociais” (JACOBI; TEIXEIRA, 1996, p.119).

Fora organizado, 5 audiências públicas, na sede e na zona rural do município, com a participação da sociedade civil e da comunidade para o processo de elaboração deste, onde o gestor municipal salientou que “A sugestão de cada um é essencial para que tenhamos um PPA democrático, capaz de atender as reivindicações de todas as comunidades do nosso município” (CEDRO, 2017).

Durante esse processo, pode-se perceber que houve uma aglutinação do processo de elaboração do PPA com as propostas de elaboração da LOA, com incidindo em uma mesma audiência “Prefeitura realiza audiências para construção do PPA e LOA na próxima segunda-feira” (CEDRO, 2017). Fato que não podem ser insusceptíveis da aglutinação, por conterem periocidade e ritos próprios, como visto anteriormente nas fases de elaboração do processo orçamentário, descrito por (SANCHES, 1993).

Não obstante desse fato, os dados da prefeitura, acrescenta ainda que:

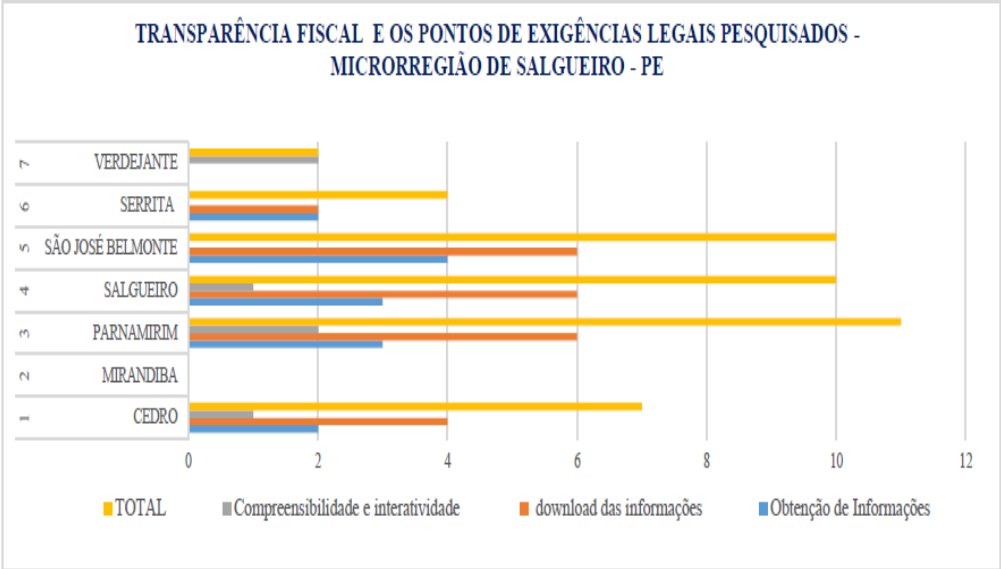
> Além de coletar propostas dos munícipes para o PPA, a audiência também apontará os caminhos para a construção do orçamento de 2018, por meio da definição da Lei Orçamentária Anual (LOA), instrumento pelo qual o governo municipal, junto da população, estabelece as principais diretrizes e metas da Administração Pública para um ano (CEDRO, 2017).

A problemática em torno do processo orçamentário do município de Cedro-PE, ultrapassa a aglutinação das fases de elaboração do PPA e LOA. Como apresentado no referencial teórico, o PPA é o plano ordenador da LDO e da LOA, bem como a LOA é subordinada a LDO. É no PPA e na LDO que as metas e diretrizes são definidas, e na LOA que tais metas e diretrizes são explicitas em programas, definidas em ações e elencadas em prioridades de atuação dos agentes públicos para o exercício aqui se referem (VIER; SCHREIBER, 2018).

As LDOs, para o período estabelecido: 2018-2021, como recorte temporal para análise, direciona o Orçamento público para o atendimento ao princípio da transparência e do equilíbrio entre receitas e despesas públicas, entre outros. É a LRF que trata da transparência fiscal na Administração Pública. O art.48 da referida lei estabelece, também, como a transparência deve estar assegurada (HOROCHOVSKI; CLEMENTE, 2012).

O trabalho realizado por Souza *et al.* (2017), aborda a disponibilização das peças orçamentárias nos sítios virtuais dos municípios da microrregião de Salgueiro: Cedro, Mirandiba, Parnamirim, Salgueiro, São José do Belmonte, Serrita e Verdejante. Buscando investigar qual a aplicabilidade das peças orçamentárias dos sítios virtuais das prefeituras da microrregião de Salgueiro, à luz dos principais comandos normativos sobre transparência fiscal. O qual revelou uma situação crítica quanto à publicização do PPA, da LDO e da LOA desses municípios. Como pode ser visto na Figura 1 a seguir:

**Figura 1 -** Nível de aderência às exigências legais de transparência fiscal dos sítios virtuais das prefeituras da microrregião de Salgueiro.




**Fonte:** Souza *et al.* (2007, p. 140).

Dentre os sete municípios da microrregião de Salgueiro, o município de Parnamirim evidencia um sítio virtual que atende de forma mais consistente à obrigatoriedade normativa comparando com os demais, porém os dados disponíveis no site referem à gestão anterior, e carecem de melhorias para favorecer a compreensão e participação popular. São José do Belmonte, Salgueiro e Cedro assumem posição intermediaria, com dados poucos suficientes para promover a construção de um processo orçamentário que possibilite melhor a compreensão das peças orçamentaria e a participação popular. Enquanto os municípios de Serrita e Verdejante apresentam insuficiência de dados, deixando-os em posição crítica, distanciando de um processo orçamentário consistente, em virtude do seu nível de aderência normativa gestão fiscal transparente e responsável. Somente o município de Mirandiba não pontuou nas categorias analisadas (SOUZA *et al*. , 2017).

Os dispositivos legais e o processo de descentralização direcionam as práticas orçamentárias do município de Cedro-PE para a modelagem do orçamento participativo, porém é possível identificar limitações durante o ciclo orçamentário. Na seção seguinte, analisa-se a experiência do modelo de OP do município de Cedro, buscando identificar os aspectos prático desse processo, com base em suas dimensões e classificação do nível de OP.

### 4.3Análise dos aspectos práticos e dimensionais do orçamento participativo no município

A implantação do OP fundamenta-se, em princípios orientadores, dentre eles o da ampliação da democracia, por meio de mecanismos aptos a romper os limites restritos da democracia representativa (LARANGEIRA, 1996).

O processo de implantação de experiências de OPs tem relação com as dimensões de participação popular, durante o seu ciclo. Com base na experiência de Porto Alegre, analisa-se a experiência do OP no município de Cedro, a metodologia, busca identificar a participação em três dimensões: definição das preferências, tomadas de decisões e controle (MARQUETTI, 2007).

O processo de implantação do orçamento participativo em estudo compreende o período 2018-2021. Nesse recorte temporal o município teve como gestor municipal o prefeito Antônio Inocêncio Leite, o qual foi afastado da função em 2019 de forma provisória, voltando ao cargo em 2020, durante o período de afastamento, o vice-prefeito João Quental assumiu interinamente, a prefeitura.

As definições das preferências da cidade são estabelecidas por meio da democracia direta, em audiências públicas, onde a população tem o direito de participar, falar e propor. As audiências públicas foram organizadas por regiões, sendo o principal mecanismo de participação popular.

Para o quadriênio foram organizadas 6 audiências públicas, ocorridas no mês de agosto e setembro, sendo 4 na zona rural envolvendo todas as comunidades para elaboração do PPA, e duas na sede do município onde uma referende a LDO e outra direcionada ao PPA e LOA, para discutir as propostas focada no planejamento do orçamento municipal dos próximos quatro anos, por meio de um processo participativo, para consultar as prioridades para o município.

As audiências nas comunidades rurais foram organizadas nos sítios: Barro-Branco, Feijão Bravo, Caldeirão e Costa. Onde as comunidades circunvizinhas a cada sítio, participaram conjuntamente com este. Como pode ser visto no quadro 2.

**Quadro 2**: Audiências públicas na zona rural do Cedro.

| **Localidades das audiências** | **Comunidades participantes** | **Principais demandas das comunidades** | **Participação** |
|---|---|---|---|
| Barro-Branco | Barro-Branco, Cachoeira e Mameluco, território referente à Cedro. | Ampliação no abastecimento de água, criação de rede geral de esgoto, criação de programas de qualificação técnica/profissionalizante. | Governo, Sociedade Civil e comunidade em geral. |
| Feijão Bravo | Feijão Bravo, Gameleira, Cedro Velho, Amolar, Baixio do Ouro e São Miguel. | Ampliação no sistema de abastecimento de água, melhorias na Unidade Básica de Saúde do Feijão Bravo e a construção de uma praça na comunidade. | Governo, Secretários, Adjuntos e Coordenadores, Comunidade em geral. |
| Caldeirão | Costa, Caldeirão, Bodes, Bonito, Papa Mel, Angico, Lagoa Coberta, Lagoa Rasa, Lages, Dourado, Brejão, Reis, Ameixa, Forno Velho, Croatá, Recanto, Quina-quina, Massapê e Lagoas. | Ampliação do sistema de abastecimento de água. | Moradores das comunidades, presidentes de Associações Rurais e Lideranças Comunitárias, Secretários e Coordenadores. |
| Costa | | | |

**Fonte:** Dados da Pesquisa (2022).

As prioridades discutidas nas audiências realizada na zona rural do município estão voltadas para infraestrutura, saúde, educação e lazer. Em que a maioria das comunidades, propuseram como prioridade o sistema de abastecimento de água. Participaram nesse momento moradores locais, sociedade civil e funcionários públicos. Os secretários apresentaram as ações de suas pastas, e os participantes gerais registaram suas prioridades através de formulários definidos pelo poder executivo.

Na audiência sede, proposta PPA e LOA, os participantes se dividiram em grupos para formular propostas com objetivo de aperfeiçoamento de quatro eixos no município: Eixo Social, Eixo Econômico, Eixo Infraestrutura e Ambiente, e Eixo Gestão e Governança. Os secretários presentes apresentaram as ações de suas pastas e pontuando propostas para o PPA. Quantos os demais participantes alçaram suas sugestões em obras e ações para o plano por meio de formulário impresso. Durante o evento foi aberto um fórum de discussão para que a população apresentasse os problemas do município e discutisse em conjunto as possíveis soluções.

Quanto à audiência realizada para a proposta da LDO, objetivou assegurar a participação de diversos setores na discussão do OP. Reunindo representantes dos poderes executivo, legislativo, de conselhos municipais e a sociedade civil organizada. Onde foi apresentado o montante de receita prevista para o exercício 2018. Período de registro de intensidade de partição popular no OP de Cedro-PE. Não foi possível identificar registros de audiência pública para o exercício 2019 e 2020, já para o exercício 2021, a audiência pública, para a LOA aconteceu de forma *online*, através do portal do governo municipal.

Participaram das audiências públicas realizadas, o poder executivo, secretários municipais, vereadores, representantes de órgãos e entidades locais, lideranças comunitárias e moradores das comunidades. Membros de conselhos municipais; presidentes de associações; líderes sindicais; representantes de escolas municipais, estaduais e da rede privada; servidores do município e de outros segmentos da sociedade civil organizada. A participação da sociedade civil organizada ocorreu principalmente nas audiências públicas realizadas na zona urbana.

O OP não participa na definição dos volumes de recursos financeiros discutidos. Essa definição é feita pelo poder executivo, responsável pelas informações financeira e contábil, sobre o orçamento municipal para o exercício seguinte. Fornecendo dados referentes as previsões de receitas e despesas do município. A Secretaria de Administração e Planejamento elabora a programação financeira e faz estudo sobre liberações de recursos para investimentos, juntamente com a Secretaria de Finanças e Gabinete do Prefeito. Não incluindo a percentagem de investimento nas discussões do OP.

A segunda dimensão, é a tomada de decisões, está relacionada com o modo que o orçamento é escrito. A elaboração do OP em cedro é coordenada pela Secretaria Municipal de Administração e Planejamento, com suporte técnico oferecido pelo Gabinete do Prefeito. Com a participação das demais secretarias e órgãos do município na elaboração do plano, a experiência não especifica se há representantes eleitos representando os cidadãos, na coordenação de elaboração do OP. Como também representantes do governo.

As prioridades dos participantes são convertidas em orçamento, observando a capacidade de investimentos do governo. Em que, não foi possível identificar regras para agregação das demandas dos munícipes. Bem como a regra de distribuição de investimentos por regiões do município.

A terceira dimensão está relacionada com o controle dos participantes na execução do orçamento. Após a elaboração do orçamento municipal pelo executivo, a proposta orçamentaria é enviada para a câmara de vereadores para aprovação pelo poder legislativo, mediante a aprovação o orçamento municipal é lei. E o controle do OP é realizado principalmente pelo poder executivo e pelo poder legislativo.

O OP depende de recursos financeiros e pessoais da prefeitura, para sua organização e elaboração. Para as ações de elaboração do orçamento público, foram previstos o montante de 213.750,02 para o quadrienal 2018-2021. O mesmo tem dependência da vontade política do poder executivo. Que implementa e determina como será o processo de participação popular no processo orçamentário do município.

Como visto anterior à lei orgânica tem alguns dispositivos que direciona a elaboração do OP, a lei nº 482/2019 também foi criada com o fim de reestruturar a estrutura administrativa e descentralizar o poder, entre a nova estrutura está o Departamento de Controle e Participação Popular (DECPP). Pertencente à Secretaria de Planejamento e Administração, a qual elabora, executa e controla o OP, incluindo o processo de participação popular, mas não define como ocorre a participação popular na fase de elaboração e controle dos planos.

Mesmo com esses mecanismos, o processo de institucionalização do OP não está bem definido, a experiência não tem uma metodologia bem planejada e definida, e nem um regulamento determinando o processo do OP, e não disponibiliza um plano de estruturação do mesmo. Bem como não foi possível encontrar um plano de investimento e como ele é distribuído nas comunidades, percebe-se que não há formação de comissão dos participantes do OP, para monitorar a execução das obras.

A experiência do OP de Cedro-PE pode ser definida, como Orçamento Consulta Pública, com base nas questões organizacionais, visto que, na segunda dimensão tomada de decisões não foi possível solucionar tais questões organizacionais referente a dimensão, quanto a dimensão controle, foi possível encontrar informações, mas não que contemple todas as questões organizacionais.

O OP permite a participação popular nas discussões do PPA, LDO e LOA, por meio da democracia participativa e da democracia representativa, através de audiências públicas, mas carece de ampliação dos canais de participação popular, durante todo processo orçamentário, com atenção na fase de execução e controle do OP, e da capacidade de organização da sociedade.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O OP é um instrumento de planejamento, um programa político municipal, cujo objetivo é a promoção de uma administração orçamentária que permite a participação popular nas decisões políticas, é uma forma de rebalancear a articulação entre a democracia representativa e a democracia

participativa. Algumas experiências atribuem o sucesso do processo orçamentário ao nível da capacidade de organização da comunidade.

A pesquisa teve como objetivo analisar a experiência do Orçamento Participativo do Município de Cedro-PE, no período de 2018-2021. A experiência foi analisada por meio de três dimensões: definições das preferências, tomadas de decisões e controle. Com base nas soluções das questões organizacionais ligadas as dimensões, a experiência de OP do Cedro, é caracterizada como Orçamento Consulta Pública. Em que os cidadãos e a sociedade civil organizada, participam de audiências públicas e do processo de discussão das prioridades. Tais prioridades não tem percentual de investimento determinado para compor o orçamento municipal.

O modelo de OP de Cedro-PE, apresentou baixo desempenho, uma vez que a sociedade tem baixo poder de organização e participação nas decisões de alocação dos recursos. Bem como, nas fases de execução e controle do orçamento. Limitando a participação na avaliação e controle dos recursos públicos e das políticas públicas em benefício do atendimento das prioridades da população.

Assim, é imprescindível a criação de novos canais de participação popular e mecanismos de avaliação e controle do OP, como a criação de conselhos de OP, assembleias regionais durante o ciclo de OP, principalmente nas fases de execução e controle, criação de plano de investimento, desenvolver uma metodologia de OP bem estruturada, canais de comunicação e informatização, claros e objetivos que viabilize a participação popular em todas as fases do processo orçamentário, de forma que atenda todas as classes socias e regiões do município. Visto que um OP bem estruturado, permite uma gestão orçamentaria, com alocação dos recursos mais eficiente e eficaz, em atendimento mais rápido as demandas da comunidade.

Embora o OP tenha se disseminado nos últimos anos, no Brasil e no mundo, os estudos sobre experiências de orçamento participativo se referem principalmente a porto Alegre, e falta aprofundamento no desenvolvimento e análise das metodologias, visto que alguns trabalhos a bordam de forma parcial o processo de implementação, as dimensões e variáveis para análise de modelo OP.

## REFERÊNCIAS


ANGÉLICO, João. Contabilidade Pública. São Paulo: Atlas, 2011.

AVRITZER, Leonardo (Org); O Orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Orgs.). A inovação democrática no Brasil. São Paulo: Cortez, 2003.

AZEVEDO, Ricardo Rocha; DE AQUINO, André Carlos Busanelli. O planejamento em municípios de pequeno porte em São Paulo. **Revista de Contabilidade e Organizações**, v. 10, n. 26, p. 63-76, 2016.

BAVA, S. C. Democracia e poder local. *In*: VILLAS-BÔAS, R. (Org.). **Participação popular nos governos locais**. São Paulo: Pólis, 1994. P. 3-9.

BORDENAVE, J. E. D. **O que é participação**. 8. Ed. São Paulo: Brasiliense, 1994. Coleção "Primeiros Passos".

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de 22 de setembro de 1988. Promulga a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**: seção 1, Brasília, DF, ano 125, p. 1-130, 22 set. 1988.

CARNEIRO, Ricardo; MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. **Gestão pública no século XXI: as reformas pendentes**. Texto para Discussão, 2011.

CARVALHO, César Machado; DE ARAÚJO, Geraldo José Ferraresi. POLÍTICAS PÚBLICAS E CIDADANIA: ANÁLISE SOBRE A EXPERIÊNCIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE ARARAQUARA. **Caderno de Administração**, v. 19, n. 1, p. 34-52, 2011.

CEDRO. **Audiência pública no Feijão Bravo reúne propostas para o Plano Plurianual.** Cedro, 2017. Disponível em: https://www.cedro.pe.gov.br/informa.php?id=160. Acesso em: 22 de abr. 2022.

CEDRO. **Audiências do PPA reúne moradores das comunidades rurais no Costa e Caldeirão.** Cedro, 2017. Disponível em: https://www.cedro.pe.gov.br/informa.php?id=167. Acesso em: 21 de abr. 2022.

CEDRO. Lei n° 444/2017. Dispõe sobre o Plano Plurianual (PPA) de Governo do Município de CEDRO – PE, para o quadriênio 2018/2021. Cedro, 2017. Disponível em: https://cedro.pe.gov.br/lrf.php?id=397. Acesso em: 23 de abr. 2022.

CEDRO. Lei n° 482, de 01 de março de 2019. Dispõe sobre a reorganização e estrutura do poder executivo do município de Cedro/PE, fixa princípios e diretrizes de gestão e dá outras providências. Cedro, 2019. Disponível em: https://cedro.pe.gov.br/leis.php?id=504. Acesso em: 21 de abr. 2022.

CEDRO. Lei n° 521/2020. Institui a Lei de Diretrizes Orçamentárias-LDO para a elaboração e execução da Lei Orçamentária Anual – LOA para o exercício de 2021, e dá outras providências. Cedro, 2020. Disponível em: https://cedro.pe.gov.br/lrf.php?id=686. Acesso em: 23 de abr. 2022.

CEDRO. Lei nº 438/2017. Dispõe sobre as diretrizes para elaboração da lei orçamentaria anual (LOA), exercício de 2018, e dá outras providências. Cedro, 2017. Disponível em: https://cedro.pe.gov.br/lrf.php?id=396. Acesso em: 23 de abr. 2022.

CEDRO. Lei nº 467/2018. Dispõe sobre as diretrizes para elaboração e execução da lei orçamentária de 2019 e dá outras providências. Cedro, 2018. Disponível em: https://cedro.pe.gov.br/lrf.php?id=639. Acesso em: 23 de abr. 2022.

CEDRO. Lei nº 489/2019. Institui a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO para a elaboração e execução da Lei Orçamentária Anual – LOA para o exercício de 2020, e dá outras providências. Cedro, 2019. Disponível em: https://cedro.pe.gov.br/lrf.php?id=560. Acesso em: 23 de abr. 2022.

CEDRO. Lei orgânica 1990. Lei Orgânica do município de Cedro-PE. Cedro, 1990: Disponível em: https://cedro.pe.gov.br/publicacoes.php?id=406. Acesso em: 22 de abr. 2022.

CEDRO. **Moradores do Barro Branco e Cachoeira sugerem propostas para o PPA.** Cedro, 2017. Disponível em: https://www.cedro.pe.gov.br/informa.php?id=158. Acesso em: 21 de abr. 2022.

CEDRO. **Prefeitura coleta propostas da população na última audiência pública do PPA.** Cedro, 2017. Disponível em: https://www.cedro.pe.gov.br/informa.php?id=172. Acesso em: 21 de abr. 2022.

CEDRO. **Prefeitura promove audiência pública para discutir LDO 2018.** Cedro,2017. Disponível em: https://www.cedro.pe.gov.br/informa.php?id=155. Acesso em: 21 de abr. 2022.

CEDRO. **Prefeitura realiza audiências para construção do PPA e LOA na próxima segunda-feira.** Cedro, 2017. Disponível em: https://www.cedro.pe.gov.br/informa.php?id=171. Acesso em: 21 de abr. 2022.

CIALDINI, Alexandre Sobreira *et al*. Equilíbrio fiscal em tempos de pandemia: estudo nas capitais das unidades federativas do Brasil. **Revista Controle-Doutrina e Artigos**, v. 19, n. 2, p. 15-41, 2021.

COSTA, Danielle Martins Duarte. Vinte anos de orçamento participativo: análise das experiências em municípios brasileiros. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 15, n. 56, 2010.

COSTA, Wallerson Pereira. Orçamento público: a importância do orçamento participativo na gestão pública. **Revista Controle-Doutrina e Artigos**, v. 15, n. 2, p. 210-234, 2017.

COSTIN, Claudia. **Administração pública**. Elsevier, 2010.

CREPALDI, Guilherme Simões; CREPALDI, Sílvio Aparecido. **Orçamento público**. Saraiva Educação SA, 2017.

DIAS, Karla Karine; DA SILVA, José Humberto. ADMINISTRAÇÃO DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO COMO FORMA DE CONTROLE EFICIENTE DOS GASTOS PÚBLICOS. **QUALIA: a ciência em movimento**, v. 5, n. 2, p. 01-17, 2019.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Governo local, políticas públicas e novas formas de gestão pública no Brasil. **Organizações & Sociedade**, v. 7, n. 17, p. 59-86, 2000.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Curso de direito constitucional. 38ª edição. **São Paulo: Saraiva**, 2012.

FONSECA, João José Saraiva. **Apostila de metodologia da pesquisa científica**. João José Saraiva da Fonseca, 2002.

GIACOMONI, James. A comunidade como instancia executora do planejamento: o caso do " orçamento participativo" de Porto Alegre. 1993.

GIACOMONI, James. Orçamento governamental: teoria, sistema, processo. **São Paulo: Atlas**, 2019.

GIACOMONI, James. Orçamento público / James Giaconomi. São Paulo : Atlas, 2005. 318p.

GIL, Antonio Carlos. Métodos e técnicas de Pesquisa Social. 6° ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GIUBERTI, Ana Carolina. **Efeitos da lei de responsabilidade fiscal sobre os gastos dos municípios brasileiros**. 2005. Tese de doutorado. Universidade de São Paulo.

HOROCHOVSKI, Rodrigo Rossi; CLEMENTE, Augusto Junior. Democracia deliberativa e orçamento público: experiências de participação em Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife e Curitiba. **Revista de Sociologia e Política**, v. 20, p. 127-157, 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário 2017 - Resultados definitivos.** IBGE, 2019. Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pe/cedro/pesquisa/24/76693. Acesso em: 20 de abr. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010**, Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponivel em: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pe/cedro/panorama. Acesso em: 20 de abr. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Historico,** IBGE, 2017**.** Disponivel em**:** https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pe/cedro/historico. Acesso em: 20 de abr. 2022.

JUNQUEIRA, Luciano A. Prates. Descentralização e intersetorialidade: a construção de um modelo de gestão municipal. **Revista de Administração Pública**, v. 32, n. 2, p. 11 a 22-11 a 22, 1998.

JUNQUEIRA, Luciano Antonio Prates; INOJOSA, Rose Marie; KOMATSU, Suely. Descentralização e intersetorialidade na gestão pública municipal no Brasil: a experiência de Fortaleza. **El tránsito de la cultura burocrática al modelo de la gerencia pública: perspectivas, posibilidades y limitaciones**, p. 63-124, 1997.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade pública**. Grupo Gen-Atlas, 2016.

LARANGEIRA, Sônia. Gestão pública e participação: a experiência do orçamento participativo em Porto Alegre. **São Paulo em Perspectiva**, v. 10, n. 3, p. 129-137, 1996.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. 25 anos de Orçamento Participativo: algumas reflexões analíticas. **Política & Sociedade**, v. 13, n. 28, p. 167-197, 2014.

MADEIRA, José Maria Pinheiro. **Administração pública**. Elsevier Brasil, 2010.

MARQUETTI, Adalmir. Experiências de Orçamento Participativo no Brasil: uma proposta de classificação. **Democracia, Sociedade Civil e Participação. Chapecó: Argos Editora Universitária**, 2007.

MATIAS-PEREIRA, José. Administração pública no Brasil: políticas de revalorização das carreiras típicas de Estado como fator de atração de novos talentos para o serviço público federal. 2004.

MENDES, Marcos José. **Sistema orçamentário brasileiro: planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público**. Consultoria Legislativa do Senado Federal, 2008.

MULTIPLICADOR, QUALITATIVO E SEU EFEITO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO co-responsabilidade na gestão das cidades. **São Paulo em perspectiva**, v. 10, p. 3, 1996.

OLIVEIRA, Antonio de. Orçamento e planejamento público. **Portal IDEA**, 2017. Disponível em: https://portalidea.com.br/cursos/oramento-pblico-apostila03.pdf. Acesso em: 15 de fev. 2022.

OLIVEIRA, José Antônio Puppim. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. **Revista de Administração Pública**, v. 40, n. 2, p. 273-288, 2006.

OLIVEIRA, Marcella Rosiére; DE MELO, Luiz Carlos Figueira. O perfil da Administração Pública no século XXI: uma releitura à luz dos direitos fundamentais. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 5, n. 2, p. 97-118, 2018.

PALUDO, Augustinho Vincente. **Administração pública**. Elsevier, 2010.

PELLINI, Ana Maria. Os sistemas de planejamento, execução e controle da gestão pública: uma nova proposta. **Contexto. Porto Alegre, RS. Vol. 3, n. 4 (jan./jun. 2003), p.25-50**, 2003.

PIRES, J. S. D. BEM; MOTTA, W. F. <b>A evolução histórica do orçamento público e sua importância para a sociedade</b> - doi: 10.4025/enfoque.v25i2.3491. **Enfoque: Reflexão Contábil**, v. 25, n. 2, p. 16-25, 7 ago. 2008.

PRODANOV, Cleber Cristiano; DE FREITAS, Ernani Cesar. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico-2ª Edição**. Editora Feevale, 2013.

ROSA, Maria Berenice. Contabilidade do Setor Público. São Paulo, SP: Atlas S.A, 2011, 561p.

SANCHES, O. M. O ciclo orçamentário: uma reavaliação à luz da constituição de 1988. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 27, n. 4, p. 54 a 76, 1993. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8549. Acesso em: 15 mar. 2022.

SILVA, Evanice Andrade *et al*. Processo de participação popular na Gestão Municipal: estudo do orçamento participativo no município de Sobral-CE. **Revista Controle: Doutrinas e artigos**, v. 7, n. 2, p. 357-374, 2009.

SILVA, Patrícia Maria *et al.* Planejamento orçamentário: as práticas da Universidade Federal de Lavras. **Revista Gestão Universitária na América Latina-GUAL**, v. 5, n. 4, p. 209-227, 2012.

SIQUEIRA, Júlio Césas et al. Processo de elaboração do orçamento público municipal. **Ver. Científica Semana Acadêmica–ISSN**, p. 2236-6717, 2013.

SOUSA, Luzania Alves *et al*. Transparência Fiscal dos Sítios Virtuais das Prefeituras da Microrregião de Salgueiro: da obrigatoriedade à accountability. **ID *on line* REVISTA DE PSICOLOGIA**, v. 11, n. 36, p. 124-145, 2017.

TEIXEIRA, Alex Fabiane. Gestão orçamentária e financeira. 2016.

VELOSO, João Francisco Alves Organizador *et al*. **Gestão municipal no Brasil:** um retrato das prefeituras. 2011.

VIER, Margarete BLUME; SCHREIBER, Dusan. Análise do processo de planejamento orçamentário e de custos no âmbito municipal. *In:* **Anais do Congresso Brasileiro de Custos-ABC**. 2018.

WAMPLER, Brian. A difusão do Orçamento Participativo brasileiro:" boas práticas" devem ser promovidas? **Opinião pública**, v. 14, p. 65-95, 2008.

WOCZIKOSKY, Adler Van Grisbach. Isenções tributárias na lei de responsabilidade fiscal.