

**UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL  
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA  
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

**ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: ESTUDO DE CASO  
DO MUNICÍPIO DE CANOAS/RS**

**MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO**

**Ângela Andréa Schaurich dos Santos**

**Santa Maria, RS, Brasil**

**2015**

# **ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: ESTUDO DE CASO DO MUNICÍPIO DE CANOAS/RS**

**Ângela Andréa Schaurich dos Santos**

Monografia apresentada ao curso de Especialização em Gestão Pública Municipal da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS) como requisito parcial para obtenção do grau de **Especialista em Gestão Pública Municipal**.

**Orientador: Prof. Dr. Mauri Leodir Lobler**

**Santa Maria, RS, Brasil**

**2015**

**Universidade Aberta do Brasil  
Universidade Federal de Santa Maria  
Especialização em Gestão Pública Municipal**

**A comissão examinadora, abaixo assinada,  
aprova a Monografia de Especialização**

**ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: ESTUDO DE CASO DO MUNICÍPIO  
DE CANOAS/RS**

elaborado por  
**Ângela Andréa Schaurich dos Santos**

como requisito parcial para obtenção do grau de  
**Especialista em Gestão Pública Municipal.**

**COMISSÃO EXAMINADORA:**

---

**Mauri Leodir Lobler, Dr.**  
(Presidente/Orientador)

---

**Daniel Arruda Coronel, Dr. (UFSM)**

---

**Adriana Porto, Ma. (ULBRA)**

Santa Maria, 19 de dezembro de 2015

## **RESUMO**

Monografia de Especialização  
Especialização em Gestão Pública Municipal  
Universidade Federal de Santa Maria

### **ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: ESTUDO DE CASO DO MUNICÍPIO DE CANOAS/RS**

**AUTORA: ÂNGELA ANDRÉA SCHAURICH DOS SANTOS**

**ORIENTADOR: MAURI LEODIR LOBLER**

Local e data de defesa: Cachoeira do Sul, 19 de dezembro de 2015

O Orçamento Participativo consiste em um processo a partir do qual as prefeituras municipais procuram decidir, em conjunto com a sociedade, critérios e prioridades para a aplicação dos recursos públicos. Este artigo objetivou analisar a efetividade da implementação do Orçamento Participativo no município de Canoas/Rio Grande do Sul. Foi realizado um estudo de caso sobre o processo de implantação e os resultados do Orçamento Participativo na cidade mencionada, tratando-se de um estudo exploratório e descritivo. A coleta de dados foi efetuada por meio de pesquisa documental. Os documentos analisados foram cedidos pela Secretaria Municipal de Relações Institucionais de Canoas, além da busca por informações no portal eletrônico do município. Tais documentos foram analisados qualitativamente a partir da confrontação com a teoria sobre o assunto. Os resultados demonstraram que, em Canoas, o Orçamento Participativo foi colocado em prática no ano de 2009, utilizando como modelo o processo de Orçamento Participativo desenvolvido em Porto Alegre/Rio Grande do Sul. Desde a sua criação, foram eleitas 149 demandas, as quais se desdobraram em 252 obras. Além disso, acumulou 103.018 participações, o que representa 30% da população canoense. Sua implementação foi baseada nos princípios do exercício da cidadania e da democracia, da organização social e da decisão da população sobre as questões da cidade. Concluiu-se que o Orçamento Participativo do município de Canoas possibilita à população o direito de opinar, discutir e decidir em co-participação com os governantes as necessidades de cada uma das regiões da cidade, construindo, assim, um regime democrático participativo.

**Palavras-chave:** Orçamento Participativo. Participação Popular. Democracia.

## **ABSTRACT**

Course Conclusion Paper  
Specialization in Public Municipal Management  
Federal University of Santa Maria

### **PARTICIPATORY BUDGET: CASE STUDY OF CANOAS/RS**

**AUTHOR: ÂNGELA ANDRÉA SCHAURICH DOS SANTOS**

**ADVISOR: MAURI LEODIR LOBLER**

Place and date of defense: Cachoeira do Sul, December 19<sup>th</sup>, 2015

Participatory Budget is a process from which municipal governments aim to decide, with society, criteria and priorities for use of public resources. This article aimed to analyze the effectiveness of the implementation of Participatory Budget in the city of Canoas/Rio Grande do Sul. It was realized a case study about the implementation process and the results of the Participatory Budget in that city, being an exploratory and descriptive study. Data collection was conducted through desk research. The analyzed documents were provided by Municipal Secretary of Institutional Relations, as well as search for information on the electronic portal of the city. These documents were analyzed qualitatively from the confrontation with the theory about the subject. Results showed Participatory Budget was put into practice in 2009 in Canoas, using as model the Participatory Budget process developed in Porto Alegre/Rio Grande do Sul. Since its inception, 149 claims were elected, which unfolded on 252 works. Moreover, accumulated 103,018 participants, representing 30% of the population. Its implementation was based on the principles of citizenship and democracy, social organization and population decision on the issues of the city. It was concluded that the Participatory Budget in Canoas allows the people to say, discuss and decide with governments the needs of each region of the city, building a participatory democracy.

**Keywords:** Participatory Budget. Popular Participation. Democracy.

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Participação popular no OP Canoas.....	28
Tabela 2 – Movimentação de recursos no OP Canoas.....	29
Tabela 3 – Total de obras realizadas no OP Canoas.....	30

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Sistema de Participação Popular e Cidadã.....	22
Figura 2 – Fluxo Resumido do Ciclo Anual do Orçamento Participativo de Canoas.....	26
Figura 3 – Gráfico Demandas do OP Canoas.....	30

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 – Aspectos da Política Nacional de Participação Social (PNPS).....	14
-----------------------------------------------------------------------------	----



## **LISTA DE GRÁFICOS**

Gráfico 1 – Demandas e obras do OP Canoas.....	30
------------------------------------------------	----

## SUMÁRIO

<b>ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: ESTUDO DE CASO DO MUNICÍPIO DE CANOAS/RS.....</b>	<b>11</b>
1 Introdução.....	11
2 Revisão de Literatura.....	12
2.1 Democracia e Participação Popular.....	12
2.2 Política Nacional de Participação Social.....	14
2.3 Orçamento Público.....	15
2.4 Orçamento Participativo.....	17
3 Método.....	19
4 A experiência do Orçamento Participativo em Canoas.....	20
4.1 Caracterização do Município.....	20
4.2 Sistema de Participação Popular Cidadã.....	21
4.3 Orçamento Participativo de Canoas.....	23
4.4 Metodologia adotada no OP Canoas.....	24
4.5 Instâncias de Participação.....	26
4.6 Participação no OP Canoas.....	27
4.6 Mobilização de recursos no OP Canoas.....	28
4.7 Obras realizadas por meio do OP Canoas.....	29
5 Considerações Finais.....	31
Referências.....	33

# **ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: ESTUDO DE CASO DO MUNICÍPIO DE CANOAS/RS**

## **1 INTRODUÇÃO**

A Constituição Federal de 1988 prevê a participação popular direta ou por meio de organizações representativas na formulação de políticas públicas e no controle das ações nos níveis federal, estadual e municipal. Atualmente, existe uma série de espaços institucionalizados para a participação direta da população: conselhos gestores de políticas públicas, orçamentos participativos, conferências nacionais em diversas temáticas, fóruns locais e regionais., além de outras oportunidades em que a população é convidada a opinar e participar das decisões, por exemplo, na implementação de planos diretores e de grandes projetos (INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL, 2013).

Dentre esses instrumentos, o Orçamento Participativo (OP) é provavelmente a experiência de participação popular mais significativa. Isso porque é a que mais avançou em termos políticos, além do seu grande impacto na organização da cidade e na construção de novas formas de fazer política na cidade. O OP concedeu espaço para outras formas de organização social e para maior diálogo entre a sociedade e o Estado (INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL, 2013).

No Rio Grande do Sul, essa experiência teve início em 1989 na cidade de Porto Alegre, quando o OP revolucionou as experiências anteriores de participação popular, trazendo o cidadão para o centro da administração e criando uma nova esfera pública de fortalecimento da cidadania. Essa inovação na forma de gerir os recursos municipais, conforme destacado por Fedozzi (2000), proporcionou um processo de inversão de prioridades dos investimentos públicos e possibilitou que os segmentos sociais historicamente excluídos do desenvolvimento urbano fossem reconhecidos como sujeitos legítimos do processo decisório de gestão governamental.

Neste município, o Orçamento Participativo representa uma das 13 ferramentas de participação do Sistema de Participação Popular, que pode ser utilizada pela população canoense para expressar sua decisão quanto aos investimentos da cidade. O processo é composto de várias fases, com regulamentação, critérios distributivos e metodologia de planejamento que será objeto de estudo neste trabalho.

Para Costa (2009), analisar o papel desempenhado pelos governos locais no que se refere ao estímulo ou constrangimento de experiências de Orçamento Participativo, processo de implementação e os principais efeitos no âmbito do governo local é visto como uma alternativa viável e de importância fundamental na formulação, implementação e manutenção de políticas públicas. Espera-se que as ações possam, de um lado, assegurar a participação da sociedade nas decisões públicas e, de outro, promover o desenvolvimento social, político e econômico dos municípios.

Este estudo teve como tema a implantação do Orçamento Participativo no município de Canoas, localizado no Rio Grande do Sul, e os seus resultados. A escolha do tema se justifica pela necessidade do controle social sobre a aplicação das receitas e a geração de despesas em obras e serviços que atendam aos anseios da população. Assim, esta pesquisa tem por objetivo geral analisar a efetividade da implementação do orçamento participativo no Município de Canoas/RS e como objetivo específico sistematizar o processo de implementação do Orçamento Participativo na cidade, bem como identificar e analisar os principais resultados do Orçamento Participativo no município de Canoas.

Com a finalidade de atingir tal objetivo, o artigo está estruturado, além desta introdução, em quatro seções. Na segunda seção, discorre-se acerca dos marcos teóricos dos temas enfocados no presente estudo, apresentando-se o referencial a partir do qual o trabalho foi estruturado. Na seção seguinte, expõem-se os procedimentos metodológicos utilizados e na quarta seção, são analisados os procedimentos que envolvem o Orçamento Participativo de Canoas. Por fim, são apresentadas as considerações finais do trabalho, bem como suas limitações e sugestões para estudos futuros.

## **2 REVISÃO DE LITERATURA**

O referencial teórico que embasa o presente estudo aborda os conceitos de Democracia e Participação Popular, Orçamento Público, Orçamento Participativo.

### **2.1 Democracia e Participação Popular**

A Constituição de 1988 consagrou, entre seus princípios fundamentais, a "participação popular" na gestão pública como direito à dignidade da pessoa humana ao estabelecer em seu artigo 1º que "todo o poder emana do povo" (BRASIL, 1988), prevendo o exercício desse

poder de forma direta ou por meio de representantes eleitos. No entendimento de Dallari (1996), a participação popular prevista na Constituição Federal de 1988 é um princípio inerente à democracia, garantindo aos indivíduos, grupos e associações o direito não apenas à representação política, mas também à informação e à defesa de seus interesses.

Bobbio (1983) observa que a democracia é entendida como um conceito elástico, mas que mantém a ideia de um governo de muitos ou todos contra um governo de um ou de poucos. O autor contesta essa noção, argumentando que a democracia tem, ao contrário, contornos precisos. Desse modo, “democrático é um sistema de poder no qual as decisões coletivas, isto é, as decisões que interessam a toda a coletividade (grande ou pequena que seja) são tomadas por todos os membros que a compõe” (ROCHA, 2007, p.120).

Para Sales (2010) essa participação é positiva por si mesma, independente dos resultados que promove, pois significa mais acesso do cidadão aos espaços institucionalizados de decisão. Segundo a autora, a participação social, quando efetiva, é capaz de elevar a governabilidade, pois tende a impactar a máquina administrativa promovendo maior transparência, agilidade e flexibilidade, garantindo a adaptabilidade de longo prazo das políticas públicas.

Esta visão é corroborada por Santin (2003, p. 124) que afirma que “a participação popular deve estar inserida na gestão da cidade, somente com esta inclusão de forma efetiva dos cidadãos nas tomadas das decisões poderemos ter um comprometimento social com o próprio desenvolvimento”. Ou seja, quando a população participa dos processos de decisão e de planejamento, forma-se uma massa crítica a respeito dos temas, acumulando conhecimento e reflexão que geram interesse. Se a participação é efetiva e não apenas encenação, os movimentos populares se reconhecem nas medidas tomadas e colaboram para seu sucesso.

A participação ativa da população no processo de escolhas públicas e na execução das prioridades configura a democracia participativa essencialmente direta, que nas palavras de Juarez Freitas preconiza “o direito constitucional de cada um dos membros da sociedade, nessa qualidade ou nesse *status*, decidir o mais possível diretamente, as questões relevantes que afetam o todo, assim como fiscalizar o cumprimento intertemporal das metas pactuadas, de modo a respeitar a escolha das prioridades e justificá-las legitimamente” (FREITAS, 2011, p. 19).

A reflexão até então reunida destina-se exatamente a entender em que condições a participação pode ser mais efetiva. Em outras palavras, em que condições as práticas participativas transformam a realidade, seja quando ajudam a gerar políticas melhores, seja

quando empoderam e qualificam atores, processos e interesses sociais, de outra forma excluídos ou marginalizados (SILVA, 2014).

## 2.2 Política Nacional de Participação Social

A Constituição de 1988 abriu caminho para o surgimento de instâncias de interface entre Estado e sociedade, como ouvidorias, reuniões com grupos de interesse, audiências públicas, discussões com conselhos setoriais, consultas públicas, conferências, comissões e conselhos. Tratam-se de instâncias da democracia participativa de base em que cidadãos comuns se ocupam da vida política e administrativa e da democracia direta em que o cidadão participa de maneira consultiva e/ou deliberativa, das decisões políticas. Estas podem e devem conviver com a representação institucional dos partidos políticos, da dinâmica parlamentar e da representação pelo Poder Executivo (FONSECA, 2014).

Recentemente, esse conjunto de possibilidades democráticas foi estruturado no Decreto 8243 de 23 de maio de 2014 que instituiu a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS) com o objetivo de fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil. A lei prevê os diversos mecanismos utilizados para implementar a participação e defini algumas diretrizes básicas para orientar novas iniciativas e estimular a adoção destas práticas em todos os níveis de governo.

De acordo com a PNPS, os órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta deverão considerar as instâncias e os mecanismos de participação social para a formulação, a execução, o monitoramento e a avaliação de seus programas e políticas públicas (BRASIL, 2014). A PNPS dialoga fortemente com a perspectiva do “controle social”, uma vez que tal prática envolve a participação efetiva na construção e implementação de uma dada política pública. Na sua essência, o decreto busca permitir que instâncias democráticas e mecanismos de participação sejam integrantes do processo de democracia cotidiana e tenham espaço de atuação efetiva na gestão dos interesses públicos afetos ao Poder Executivo federal. No Quadro 1 ressaltam-se alguns aspectos dessa política.

<b>Aspectos da PNPS</b>	
<b>Sociedade civil</b>	O cidadão, os coletivos, os movimentos sociais institucionalizados ou não institucionalizados, suas redes e suas organizações.
<b>Conselho de políticas públicas</b>	Instância colegiada temática permanente, instituída por ato normativo, de diálogo entre a sociedade civil e o governo para

	promover a participação no processo decisório e na gestão de políticas públicas.
<b>Comissão de políticas públicas</b>	Instância colegiada temática, instituída por ato normativo, criada para o diálogo entre a sociedade civil e o governo em torno de objetivo específico, com prazo de funcionamento vinculado ao cumprimento de suas finalidades.
<b>Conferência nacional</b>	Instância periódica de debate, de formulação e de avaliação sobre temas específicos e de interesse público, com a participação de representantes do governo e da sociedade civil, podendo contemplar etapas estaduais, distrital, municipais ou regionais, para propor diretrizes e ações acerca do tema tratado.
<b>Ouvidoria pública federal</b>	Instância de controle e participação social responsável pelo tratamento das reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios relativos às políticas e aos serviços públicos, prestados sob qualquer forma ou regime, com vistas ao aprimoramento da gestão pública.
<b>Mesa de diálogo</b>	Mecanismo de debate e de negociação com a participação dos setores da sociedade civil e do governo diretamente envolvidos no intuito de prevenir, mediar e solucionar conflitos sociais.
<b>Fórum interconselhos</b>	Mecanismo para o diálogo entre representantes dos conselhos e comissões de políticas públicas, no intuito de acompanhar as políticas públicas e os programas governamentais, formulando recomendações para aprimorar sua intersectorialidade e transversalidade.
<b>Audiência pública</b>	Mecanismo participativo de caráter presencial, consultivo, aberto a qualquer interessado, com a possibilidade de manifestação oral dos participantes, cujo objetivo é subsidiar decisões governamentais.
<b>Consulta pública</b>	Mecanismo participativo, a se realizar em prazo definido, de caráter consultivo, aberto a qualquer interessado, que visa a receber contribuições por escrito da sociedade civil sobre determinado assunto, na forma definida no seu ato de convocação.
<b>Ambiente virtual de participação social</b>	Mecanismo de interação social que utiliza tecnologias de informação e de comunicação, em especial a internet, para promover o diálogo entre administração pública federal e sociedade civil.

Quadro 1 – Aspectos da Política Nacional de Participação Social (PNPS)

Fonte: <http://www.planalto.gov.br>

### 2.3 Orçamento Público

O orçamento é inegavelmente um mecanismo de extrema importância para a gestão de qualquer cidade e sua elaboração se estabelece na administração e no planejamento de seus recursos e gastos, os quais devem resguardar a transparência da administração pública. Esse planejamento orçamentário é feito por meio do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA). Essas leis definem o orçamento, o que poderá ser feito no município, como os recursos públicos (arrecadados por meio dos impostos) são gastos, que obras poderão ser construídas, que serviços serão prestados,

ampliados ou melhorados (INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL, 2013).

No entendimento de Bezerra Filho (2012, p. 5), o orçamento público constituiu-se como ferramenta legal de planejamento do Ente Federativo (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), no qual são projetados os ingressos e os gastos orçamentários que serão realizados em um determinado período. Seu objetivo é a execução dos programas e ações vinculados às políticas públicas, bem como as transferências constitucionais, legais e voluntárias, os pagamentos de dívidas e outros encargos inerentes às funções e atividades estatais (BEZERRA FILHO, 2012).

Por essa razão, Santos (2010) afirma que o orçamento público, além de ser instrumento central de gestão na medida em que traduz o planejamento estratégico em programas de trabalho e possibilitar o acompanhamento gerencial das ações durante sua execução e o controle dos atos de governo, é também um instrumento político de alocação de recursos econômicos e sociais ente os segmentos da sociedade. O Orçamento Público não deve ser encarado como um instrumento puramente técnico de gestão econômica, mas sim como um instrumento de planejamento com imenso conteúdo político e social cuja função é cuidar dos recursos públicos e investí-los de forma a atender as necessidades do município e prioridades demandadas pela população (COSTA, 2008).

Wilges (2009) apresenta os seguintes aspectos do orçamento: (1) político, revela com transparência em proveito de que grupos sociais e regiões ou para a solução de que problemas e necessidade funcionarão os serviços públicos; (2) jurídico, se refere a natureza do ato orçamentário à luz do direito e suas conseqüências daí decorrentes para os direitos e obrigações dos agentes públicos e dos governantes; (3) técnico, são as regras práticas para classificação clara, metódica e racional de receitas e despesas, envolvendo a apresentação gráfica e contábil; e (4) econômico, referente aos efeitos da política fiscal, podendo se dividir em política de redistribuição de renda nacional, política contra a depressão e política antiinflacionária.

De acordo com a literatura que trata da gênese e desenvolvimento do orçamento público, existem quatro diferentes tipos de orçamento (BERGELT, 2012):

- Orçamento clássico ou tradicional: enfatiza a classificação por objeto de gasto, sem se preocupar com as reais necessidades da administração e da população, nem com os objetivos econômico-sociais a serem atingidos



- Orçamento cíclico: visa a manutenção do equilíbrio econômico durante as fases cíclicas (ciclos econômicos). Consiste em uma política financeira de superávits e déficits orçamentários com efeitos compensatórios
- Orçamento-programa: plano de trabalho no qual o governo especifica o que pretende realizar durante o próximo exercício. Apresenta propósitos, objetivos e metas da administração, de médio e longo prazo, identificando os respectivos custos e recursos necessários à consecução dos objetivos, assim como os dados quantitativos que permitem mensurar o alcance das metas;
- Orçamento por resultados ou orçamento de desempenho: é aquele que ocorre em decorrência do excesso de endividamento por parte dos governos e da crescente necessidade de colocar em destaque não os gastos do governo mas as suas realizações.

Segundo Bergelt (2012) é o orçamento-programa que possibilita a integração entre as peças orçamentárias de diferentes esferas governamentais (União, Estados e Municípios) e o planejamento de médio e longo prazo representadas pelo PPA, LDO e LOA. Além disso, ao estabelecer previsões de gastos vinculados a cada programa, propicia condições para um controle mais efetivo sobre as atividades do governo e uma maior transparência nos gastos públicos. Neste contexto, o orçamento é inegavelmente um instrumento político, que sendo bem utilizado, pode propiciar uma melhoria significativa da qualidade de vida das pessoas. Quando aliado ao planejamento e à abertura para a participação popular, torna-se instrumento garantidor de uma administração bem sucedida.

## **2.4 Orçamento Participativo**

O Orçamento Participativo é um mecanismo adotado pelo Estado (de modo geral pela sua fração municipal, ou seja, pelas prefeituras), por meio do qual a população tem a possibilidade de decidir onde e como serão alocados seus investimentos (INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL, 2013). Consiste em um processo a partir do qual o governo procura decidir, em conjunto com a sociedade, critérios e prioridades para a aplicação dos recursos públicos (WILGES, 2009). Constitui aquilo que a literatura denomina de desenhos participativos de baixo para cima. São uma forma aberta de livre entrada e participação de atores sociais capazes de gerar mecanismos de representação da participação (BERGELT, 2012).

O Orçamento Participativo teve início em alguns municípios brasileiros, ainda na década de 1970, como forma de o Poder Executivo consultar a população sobre suas próprias

demandas como habitação, educação, saúde, transporte, saneamento e outras. Assim, o poder local passava a se abrir à interlocução com a sociedade, estimulada pelos anseios de participação popular que se adensavam na razão direta do esgotamento do regime militar, que, pela sua natureza, cerceava essa vontade de ingerência nas decisões referentes à esfera pública (LIMA, 2010).

Considerando a existência de uma relação de diálogo entre prefeitura e população para a definição de parte do orçamento municipal como requisito para considerá-la uma experiência de OP, Pires (2000) identifica três grandes momentos históricos dessa prática:

- a) As experiências precursoras em 1978 e 1988 em Lages/SC, Vila Velha/ES, Recife/PE e Pelotas/RS;
- b) A utilização desse instrumento pelo Partido dos Trabalhadores em grande parte das 36 prefeituras conquistadas para o mandato 1989/92, entre os quais Porto Alegre e São Paulo (onde obteve pouco sucesso), período em que o OP ganha um forte viés ideológico, visto que o partido, ao chamar a população para participar das decisões, o defende como instrumento de combate a forma elitista de governar.
- c) Adoção dessa metodologia por diferentes grupos partidários e uma maior participação de entidades e organizações não governamentais. Nesse período (1993-2000) destaca-se a tentativa de alguns governos estaduais em implantar o OP, como no RS, RJ e MG.

Ao longo dos últimos vinte e cinco anos, o Orçamento Participativo tem se expandido continuamente a partir das experiências locais no Brasil para uma gama diversificada de cidades em um grande número de países (CABANNES, 2015). Em 2014, pelo menos 1.700 governos locais, em mais de 40 países de todos os continentes experienciaram alguma forma de OP (CABANNES, 2015). No Brasil, estudos acadêmicos e pesquisas da Rede Brasileira de Orçamento Participativo demonstraram que entre os anos 1989-2013, 422 cidades implementaram OP (PIOVESAN, 2015).

O caso de Porto Alegre é exemplar por ter sido a cidade pioneira nessa experiência e na qual mais avançou: iniciado em 1989, prosseguiu até 2005 e em 2006 se transformou no processo de participação solidária (SALES, 2010). A dinâmica utilizada para a implementação do OP em Porto Alegre serve de paradigma para outras cidades, dentro e fora do Brasil. Isso se deve porque nessa cidade a experiência de inserção popular na esfera pública construiu canais efetivos que permitiram a mais ampla integração da população nas diversas fases existentes no processo (FONSECA, 2009).

De acordo com Marquetti (2008, p. 33), é possível resumir a dinâmica do OP de Porto Alegre como uma “[...] estrutura institucional na forma de pirâmide, constituída por assembleias regionais e temáticas, Fórum de Delegados e Conselho Municipal do Orçamento Participativo”. Essa definição é compartilhada por Santos (2003, p. 470):

O OP está articulado em torno das assembleias plenárias regionais e temáticas, dos fóruns de delegados e do Conselho do OP. Há dois ciclos [...] de assembleias plenárias em cada uma das dezesseis regiões e em cada uma das seis áreas temáticas. Entre as duas rodadas são realizadas reuniões preparatórias nas microrregiões e das áreas temáticas. As assembleias e as reuniões têm uma tripla finalidade: definir e escalonar as exigências e as prioridades regionais ou temáticas; eleger os delegados para os fóruns de delegados e os conselheiros do COP; avaliar o desempenho do Executivo.

Muito embora a estrutura do OP de Porto Alegre seja o referencial mais buscado quando se tem a finalidade implantá-lo na gestão pública, nem todas as adaptações feitas para atender as realidades lá surgidas são acatadas nos programas das demais municipalidades que optam por adotá-lo. Isso demonstra o caráter flexível do OP, que tem o potencial de ser adaptado tanto aos municípios com pequena população até as megalópoles (FONSECA, 2009).

O sucesso dos processos participativos está relacionado não ao desenho institucional e sim à maneira como se articula com a organização da sociedade civil e a vontade política dos governantes de implementar desenhos participativos. Assim, verifica-se que a gestão pública, na atualidade, não pode se efetivar de maneira desvinculada da participação direta da população. Nesse contexto, se insere o Orçamento Participativo como espaço de realização da co-gestão entre sociedade civil e Executivo municipal (SALES, 2010).

### **3 MÉTODO**

A presente pesquisa trata-se de um estudo de caso sobre o processo de implementação e os resultados do Orçamento Participativo realizado no município de Canoas. Possui delineamento qualitativo, exploratório e descritivo devido à necessidade de ampliar os conhecimentos acerca do tema que foi pesquisado e de elaborar ideias que possibilitem responder a questão formulada (GIL, 2010). A escolha pelo município de Canoas deveu-se ao fato da implementação do OP ter sido exitosa nessa cidade, possibilitando que esse modelo seja replicado em outras localidades por meio do estudo do processo de implantação do OP dessa cidade.

A coleta de dados foi realizada por meio da pesquisa documental, na qual os documentos são utilizados como fontes de informações, indicações e esclarecimentos que trazem seu conteúdo para elucidar determinadas questões e servir de prova para outras, de acordo com o interesse do pesquisador. Esse tipo de pesquisa caracteriza-se pela busca de informações em documentos que não receberam nenhum tratamento científico, como, relatórios, reportagens de jornais, revistas, cartas, filmes, gravações, fotografias, entre outras matérias de divulgação (SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009).

Os documentos analisados foram cedidos pela Secretaria Municipal de Relações Institucionais (SMRI) de Canoas, além da busca por informações no portal eletrônico do município. A partir desses documentos, pretendia-se conhecer as realizações alcançadas por meio do Orçamento Participativo, bem como descrever suas principais etapas, dificuldades e resultados advindos de sua adoção.

As informações coletadas foram analisadas seguindo as recomendações de Yin (2005) para o método de estudo de caso. Esse autor indica que a estratégia de análise dos dados é baseada na análise das proposições teóricas, organizando o conjunto de informações com base nas mesmas e buscando evidências das relações propostas na teoria. Eisenhardt (1989) destaca que não há um padrão ou formato de análise de dados em pesquisas conduzidas por meio do procedimento do estudo de caso.

## **4 A EXPERIÊNCIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM CANOAS**

No município de Canoas, a partir da institucionalização do orçamento participativo, foram dados passos importantes para a democratização do poder público. Com este instrumento a população canoense passou a decidir as prioridades de investimentos em obras e serviços a serem realizadas em cada ano com os recursos do orçamento da prefeitura.

### **4.1 Caracterização do Município**

Canoas está localizada na Região Metropolitana de Porto Alegre e possui a quarta maior população do Rio grande do Sul, com cerca de 338 mil habitantes. Conta hoje com 76 anos de emancipação, a qual foi autorizada pelo Decreto 7.839 de 27 de junho de 1939.

A história registra o ano de 1871 como o início do povoamento de Canoas, quando houve a inauguração do primeiro trecho da estrada de ferro que ligaria São Leopoldo a Porto

Alegre. Canoas pertencia aos municípios de Gravataí e São Sebastião do Caí. O major Vicente Ferrer da Silva Freire, então proprietário da Fazenda Gravataí, aproveitou a Viação Férrea para transformar suas terras em uma estação de veraneio. Ponto de referência obrigatório, o local passou a ser designado Capão das Canoas. Logo, as grandes fazendas foram perdendo espaço para as pequenas propriedades, chácaras e granjas (PREFEITURA MUNICIPAL DE CANOAS, 2014).

Em 1908, Canoas foi elevada a Capela Curada, tendo por órago (santo que dá nome à igreja) São Luiz Gonzaga. Em 1937, a instalação do 3º Regimento de Aviação Militar (RAV), hoje o 5º Comando Aéreo Regional (V Comar), foi decisiva para a emancipação. Em 1938, assume a condição de Vila e, no ano seguinte, torna-se cidade e sede de município (PREFEITURA MUNICIPAL DE CANOAS, 2013).

Desde a sua fundação, a economia de Canoas girou predominantemente em torno da indústria, que historicamente foi o principal setor de atividade. Canoas tem sua base econômica e industrial alicerçada em três grandes ramos da indústria de transformação: química produtos alimentares, metalmecânica e eletroeletrônica. Importante também são os setores de comércio e serviços, os quais compreendem a Base Aérea, Educação de Ensino Superior, alimentação, transportes, entre outros (GOMES, 2010). A cidade é sede de grandes empresas nacionais e multinacionais, como a Refinaria Alberto Pasqualini (Refap), Springer Carrier e AGCO do Brasil, além de nomes fortes nos ramos de gás, metal-mecânico e elétrico, contribuindo significativamente nas exportações do município.

De acordo com dados da Fundação de Economia Estatística (FEE), o município de Canoas possui o terceiro maior Produto Interno Bruto (PIB) do Rio Grande do Sul, tendo atingido em 2012 a soma de R\$14.856.173 e um PIB percapita de R\$45.501. Ainda em 2012 o Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE) foi de 0,737 no país.

A partir desse cenário, buscar-se-á conhecer mais detalhadamente a experiência de gestão pública aberta à participação popular e institucionalizada pelo poder público municipal de Canoas. Pretende-se, nos tópicos seguintes, verificar as iniciativas de democracia participativa implementadas na cidade de Canoas a partir da institucionalização do Sistema de Participação Popular Cidadã.

## **4.2 Sistema de Participação Popular Cidadã**

Na perspectiva de aproximação da gestão pública com a cidadania, no primeiro ano da gestão 2009-2012 do Prefeito Jairo Jorge foi criado o Sistema de Participação Popular Cidadã.

A proposta era implementar um modelo de gestão participativa com inclusão social, iniciando um novo modelo e uma nova forma de administrar, visando principalmente o resgate da cidadania.

O Sistema de Participação Popular e Cidadã (Figura 1) compõe-se de conjunto de projetos que contribuem para uma gestão mais descentralizada, sistêmica e democrática, aproximando as relações entre o poder público e a sociedade civil. O sistema consolida a integração da participação popular por meio de ferramentas de planejamento estratégico, de concertação, de demandas coletivas e individuais e de ferramentas colaborativas, construindo a cultura da democracia na gestão pública (PREFEITURA MUNICIPAL DE CANOAS, 2014). Atualmente, compõem-se de treze ferramentas organizadas em cinco áreas que se relacionam e possibilitam o diálogo direto entre a gestão pública e a cidadania.

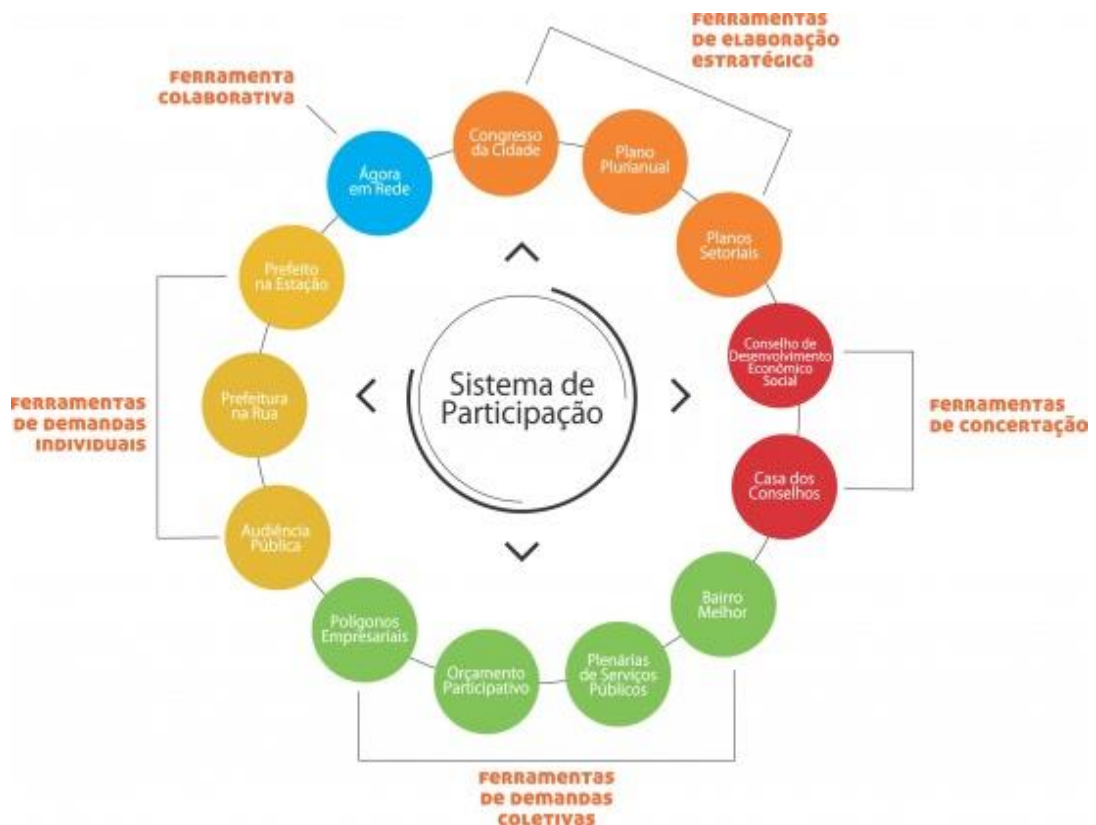


Figura 1 – Sistema de Participação Popular e Cidadã

Fonte: <http://www.canoas.rs.gov.br/site/home/pagina/id/110>

Por meio das ferramentas de demandas Individuais as pessoas têm direito de participar e resolver situações de forma individual. Para esta forma de participação existe o Prefeitura na Rua, que se dá através da transferência do centro administrativo para uma rua da cidade; o Prefeito na Estação em que o Prefeito, Vice prefeita e equipe de assessores atendem a população em uma das Estações da Trensurb e as Audiências Públicas quando o prefeito

acompanhado de um servidor público no gabinete recebe todo e qualquer cidadão, uma vez por semana (PIOVESAN, 2015).

As Ferramentas de Concertação, são compostas pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, espaço de concertação de temas estratégicos e polêmicos da cidade e a Casa dos Conselhos que reúne todos os conselhos das políticas públicas de direito e setoriais com infraestrutura para realizar o controle e a gestão social das políticas públicas (PIOVESAN, 2015).

O Congresso da Cidade que pensa o futuro de Canoas; o Plano Plurianual Participativo que planeja as diretrizes para o período do mandato do governante e os Planos Estratégicos Setoriais que planejam as políticas públicas setoriais a partir da articulação do debate técnico com o saber popular, fazem parte das Ferramentas de Elaboração Estratégica. (PIOVESAN, 2015). Para facilitar a conexão entre o poder público e a população, existe a Ágora em Rede que está conectada às redes sociais para criar uma maior mobilização popular, bem como uma troca de informações em tempo real entre o cidadão e os órgãos públicos responsáveis pela manutenção e melhoria de Canoas (PREFEITURA MUNICIPAL DE CANOAS, 2015).

As Ferramentas de Demandas Coletivas atuam na decisão, avaliação, fiscalização e orientação dos investimentos e serviços públicos, microrregionais, da cidade toda e do desenvolvimento regional. Fazem parte desta categoria as Plenárias de Serviços Públicos tem edições semestrais e tem por finalidade avaliar os serviços públicos através de plenárias regionais; os Polígonos Empresariais que tem a função de atender as zonas industriais para resolver gargalos e dificuldades com a produtividade, o Bairro Melhor, garante ao cidadão gestão direta de parte de seu IPTU na execução de obras e investimentos para a melhoria da cidade e o Orçamento Participativo que decide quais obras devem ser executadas diante da totalidade das demandadas e cria consciência de governo na população, fortalece a organização social e gera pertencimento sobre a gestão pública (PIOVESAN, 2015)

### **4.3 Orçamento Participativo de Canoas**

A inserção da experiência do Orçamento Participativo na gestão pública do município de Canoas iniciou-se em 2009. Dentro da estrutura administrativa, a implementação do OP Canoas está a cargo da Coordenadoria das Relações Comunitárias (CRC), inserida na Secretaria Municipal de Relações Institucionais (SMRI).

O OP Canoas que garante a participação direta da população para decidir investimentos em obras microrregionais e no âmbito da cidade, completou 5 (cinco) ciclos e

elegeu 149 (cento e quarenta e nove) demandas que se desdobraram em 252 (duzentos e cinquenta e duas) obras. Desde a sua implantação, o OP Canoas acumula 103.018 (cento e três mil e dezoito) participações, o que representa 30% da população canoense (PREFEITURA MUNICIPAL DE CANOAS, 2015). Esse dado evidencia que, a população canoense, quando convocada para compartilhar das decisões na esfera pública, depositou credibilidade no programa OP e, demonstra que, na atualidade, a relação existente entre governo e governados precisa abrir espaço cada vez maior à integração do corpo social nas deliberações acerca dos recursos públicos.

O OP é um instrumento de formação de uma cultura política participativa, que tem em sua gênese como principal potencial, a descentralização de ações e tomadas de decisão e aproximação das principais demandas da comunidade com a Gestão Pública. Enquanto espaço de formação, o OP carrega o potencial de instaurar uma atitude e um espírito cidadão na comunidade, fator determinante para o exercício de uma cidadania plena (PREFEITURA MUNICIPAL DE CANOAS, 2013). Por ser um mecanismo de partilha do poder político, representou um corte, um divisor material entre etapas diferenciadas da história dos canoenses isto porque, a dinâmica implementada nas diversas fases do programa, visou obter por meio do diálogo entre governo e sociedade civil melhor destinação para o dinheiro público.

A seguir serão examinadas algumas dimensões que podem indicar a contribuição da experiência do OP Canoas para a construção da esfera pública democrática e para a própria promoção da cidadania.

#### **4.4 Metodologia adotada no OP Canoas**

Conforme referido, para a elaboração e implementação do projeto OP não existe um modelo a ser seguido. Por isso, é possível basear-se nas mais variadas metodologias, uma vez que esse tipo de projeto é uma construção que, ao ser vivenciada no momento de sua efetivação, vai ano a ano adequando-se às novas realidades (FONSECA, 2009). Isso auxilia na mobilização e na informação para a população sobre o início do processo do Orçamento Participativo na sua região. A amplitude e a profundidade de ações concretas tomadas pela cidade de Canoas para mobilizar e informar os seus cidadãos são concretizadas por meio da utilização de anúncios de carros de som pelos quadrantes, anúncios informativos nas estações de trens, banners informativos no site da Prefeitura, dentre outros.

No caso de Canoas, a implementação do OP Canoas está baseada nos princípios do exercício da cidadania e da democracia; da organização social e da decisão da população



sobre as questões da cidade. Tem como objetivos propiciar a participação da população na escolha de prioridades em investimento; oportunizar surgimento e aprimoramento de lideranças; proporcionar a participação da sociedade desenvolvendo cidadania em gestão pública; instituir mecanismos de controle social dos gastos públicos; desenvolver a cultura do debate público na solução de demandas da Cidade e estimular a participação popular na efetivação de políticas públicas de inclusão (PREFEITURA MUNICIPAL DE CANOAS, 2014).

Conforme o Regimento Interno do OP Canoas 2014/2014, a regionalização do OP Canoas está organizada de acordo com os quatro quadrantes organizacionais da cidade (Sudoeste, Sudeste, Nordeste e Noroeste), que se subdividem em 15 (quinze) microrregiões, que constituem a base geográfica da participação popular para efeitos do OP Canoas (PREFEITURA MUNICIPAL DE CANOAS, 2014). Isso auxilia na mobilização e na informação para a população sobre o início do processo do Orçamento Participativo na sua região. A amplitude e a profundidade de ações concretas tomadas pela cidade de Canoas para mobilizar e informar os seus cidadãos são concretizadas por meio da utilização de anúncios de carros de som pelos quadrantes, anúncios informativos nas estações de trens, banners informativos no site da Prefeitura, dentre outros.

O Planejamento do Ciclo Anual do OP Canoas contempla os processo de inscrição, eleição, execução e monitoramento das obras microrregionais e de uma obra para a cidade vinculada a um Projeto Estratégico do Governo. Sua operacionalização é composta por 5 etapas: etapa preparatória; inscrição das demandas; avaliação técnica, jurídica e financeira; primeira (1ª) rodada – Assembléias Públicas; segunda (2ª) rodada – Voto em urna, acompanhamento da execução das demandas e o monitoramento das obras (PREFEITURA MUNICIPAL DE CANOAS, 2014). Em síntese, o planejamento do Ciclo anual do OP é composto pelas etapas definidas pelo fluxo da Figura 2.



Figura 2 – Fluxo Resumido do Ciclo Anual do Orçamento Participativo de Canoas  
Fonte: elaborada pela autora

#### 4.5 Instâncias de Participação

A estrutura de participação do OP Canoas é formada por três tipos de instâncias mediadoras da relação entre o Executivo Municipal e os moradores da cidade (PREFEITURA MUNICIPAL DE CANOAS, 2014):

- Instâncias Administrativas Municipais: Câmara de Coordenação de governo (CCG), Secretaria Municipal das relações Institucionais (SMRI), Comitê Técnico, Gabinete de Gestão Estratégica (CGE). São órgãos internos do Executivo Municipal voltado para o gerenciamento do Processo técnico-político da discussão orçamentária e da gestão de metas e prioridades do Governo.
- Instâncias Institucionais de Participação Popular: as reuniões, assembléias microrregionais e a votação em urna, os fóruns de Delegados do OP, as Comissões de

Obras e o Conselho do Orçamento Participativo (COP). São encarregadas das dinâmicas da participação popular de caráter informativo e deliberativo.

- Instâncias Comunitárias: associações de moradores, entidades sociais e religiosas, conselhos municipais de políticas públicas, movimentos populares e grupos informais. Tem a função de organizar a população a população e mobilizar para a apresentação de demandas e eleições das obras públicas da Prefeitura.

Dentro dessa estrutura o Conselho de Orçamento Participativo (COP) é a instância de aconselhamento, proposição, análise e fiscalização das matérias referentes ao OP Canoas. O COP é vinculado à SMRI e é composto por 1 (um) membro titular e 1 (um) suplente por microrregião. Terá uma direção colegiada composta por 4 (quatro) conselheiros titulares, escolhidos entre os Conselheiros por voto ou aclamação, oriundos de quadrantes diferentes e com igual poder de deliberação (PREFEITURA MUNICIPAL DE CANOAS, 2014).

Nas assembleias microrregionais são eleitos os delegados do OP entre os inscritos na assembleia e na fase de inscrição das demandas. Sua organização se estabelece através dos Fóruns de Delegados microrregionais, instância de deliberação máxima dos delegados, como legítimos representantes das comunidades (PREFEITURA MUNICIPAL DE CANOAS, 2014). As comissões de Obras são constituídas por delegados do OP Canoas, moradores do local da obra e representação de entidades locais, para acompanhar a execução das obras eleitas. São coordenadas pelos fóruns de delegado microrregionais e acompanhadas pela SMRI e Coordenadoria das Relações Comunitárias (CRC) (PREFEITURA MUNICIPAL DE CANOAS, 2014).

#### **4.6 Participação no OP Canoas**

A dinâmica de participação da população no OP Canoas inicia-se com a inscrição das demandas microrregionais e de uma obra vinculada a um Projeto Estratégico do Governo, no período, local e horário preestabelecido em edital publicado em cada ciclo do OP. Para cada demanda inscrita deve ser inscrito, no mínimo, 1 (um) candidato a delegado (PREFEITURA MUNICIPAL DE CANOAS, 2014).

Após a inscrição das demandas, é realizada a avaliação técnica, jurídica e financeira. Essa avaliação técnica apontará os pré-requisitos técnicos e jurídicos para a execução da obra de acordo com a legislação vigente e viabilidade financeira indicará previamente o valor da obra estabelecendo as condições para a sua execução. Após estas avaliações o Fórum de

Delegados fará a composição das demandas, bem como readequações dos projetos, que serão incluídos em votação nas assembleias (PREFEITURA MUNICIPAL DE CANOAS, 2014).

Em cada assembleia popular microrregional da 1ª (primeira) rodada será eleita 1 (uma) obra para a microrregião e indicadas até 5 (cinco) obras da microrregião para o voto em urna na 2ª rodada. Somente poderá ser defendida e votada na assembleia microrregional demanda inscrita e analisada previamente quanto a sua viabilidade técnica, jurídica e financeira. A 2ª (segunda) rodada do OP Canoas dar-se-á através do voto em urna nos respectivos locais de votação. Todos os eleitores canoenses têm direito a votar 1 (uma) única vez, em uma única demanda, na sua seção eleitoral (PREFEITURA MUNICIPAL DE CANOAS, 2014). Os números referente à participação popular nos 5 ciclos do OP Canoas estão expressos na tabela 1, que expressa a razão, em percentual, entre o número total de votantes no OP pelo número total de votantes no município no primeiro ano do ciclo.

Tabela 1 – Participação popular no OP Canoas

<b>Ciclo do OP Canoas</b>	<b>Eleitores</b>	<b>Número de votantes no OP</b>	<b>Percentual</b>
2009/2010	241.888	12.995	5,37%
2010/2011	216.627	25.209	11,67%
2011/2012	221.904	22.742	10,25%
2012/2013	229.099	24.164	10,55%
2014/2015	238.951	17.908	7,49%

Fonte: Tribunal Superior eleitoral e Secretaria Municipal de Relações Institucionais

Analisando a Tabela 1, observa-se um aumento significativo na participação entre os anos de 2009 e 2010 e um leve declínio da participação observada entre os anos de 2010 e 2012. Apesar de também ter ocorrido um declínio nas participações entre os anos de 2012 e 2014, o número de votantes ainda apresentou-se superior ao ano de lançamento do OP Canoas.

#### **4.6 Mobilização de recursos no OP Canoas**

A previsão orçamentária para o Plano de Investimentos do OP Canoas é estabelecido pela Câmara de Coordenação de Governo (CCG), conforme determina art. 7º o Regimento Interno do Orçamento Participativo 2014/2015. A indicação do valor para atender 2 (duas) obras por microrregião e para 1 (um) projeto estratégico deverá ser apresentado no início de cada ciclo do OP .

O OP canoas contribuiu na elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual, pois o que foi demandado pela comunidade está contemplado na LDO, entre as demandas estão: pavimentação, saneamento, educação, regularização fundiária, saúde, segurança, lazer, cultura, transporte e meio ambiente. O texto normativo da LDO prevê a destinação de recursos para atendimento das demandas do OP e compõe a Lei Orçamentária Anual no correspondente orçamento de cada secretaria (PPA, 2015). A Tabela 2 demonstra o valor previsto para as obras votadas em cada um dos ciclos do OP e recurso do OP. O recurso definido para o OP é dividido de forma igualitária entre as 15 microrregiões, correspondendo ao valor que atenda duas obras por microrregião e para um projeto estratégico.

Tabela 2 – Movimentação de recursos no OP Canoas

	<b>Valor Previsto (R\$)</b>	<b>Recurso OP</b>
<b>2009/2010</b>	R\$ 17.103.271,71	R\$ 11.000.000,00
<b>2010/2011</b>	R\$ 20.877.436,26	R\$ 17.000.000,00
<b>2011/2012</b>	R\$ 29.546.631,32	R\$ 16.000.000,00
<b>2012/2013</b>	R\$ 28.884.021,53	R\$ 16.000.000,00
<b>2014/2015</b>	R\$ 18.129.577,31	R\$ 14.500.000,00
<b>Total</b>	<b>R\$ 114.540.938,13</b>	<b>R\$ 74.500.000,00</b>

Fonte: SMRI

Por se enquadrar na esfera do orçamento público (instrumento fundamental da gestão pública), o OP pode ser visto como um elemento central na transformação das relações sociedade civil/governo, na medida em que é uma instância deliberativa e não meramente consultiva, de modo a favorecer a cogestão dos interesses públicos (FONSECA, 2009). Conforme destaca Cabannes (2015, p. 18) a satisfação das pessoas não está ligada ao valor de um projeto, mas até onde ele responde às solicitações das comunidades e dos cidadãos. Os projetos aprovados pelo OP são, às vezes, bastante limitados em escala e custo. Por exemplo, pavimentar alguns metros, ou fornecer uma pequena ponte sobre um canal. No entanto, eles atendem às expectativas das pessoas, que não são necessariamente de grandes empreendimentos ou as expectativas que os planejadores possam ter.

#### **4.7 Obras realizadas por meio do OP Canoas**

Ao longo dos 05 ciclos do OP Canoas foram eleitas 149 demandas que se desdobram em 252 obras. De acordo com os dados da Secretaria de Relações Institucionais as demandas aprovadas se desdobram em outras obras que são necessárias para que a demanda seja

finalizada. Isso pode ser verificado na figura a seguir, em que são apontadas as demandas aprovadas em cada um dos Ciclos do OP e o número de obras desencadeadas.

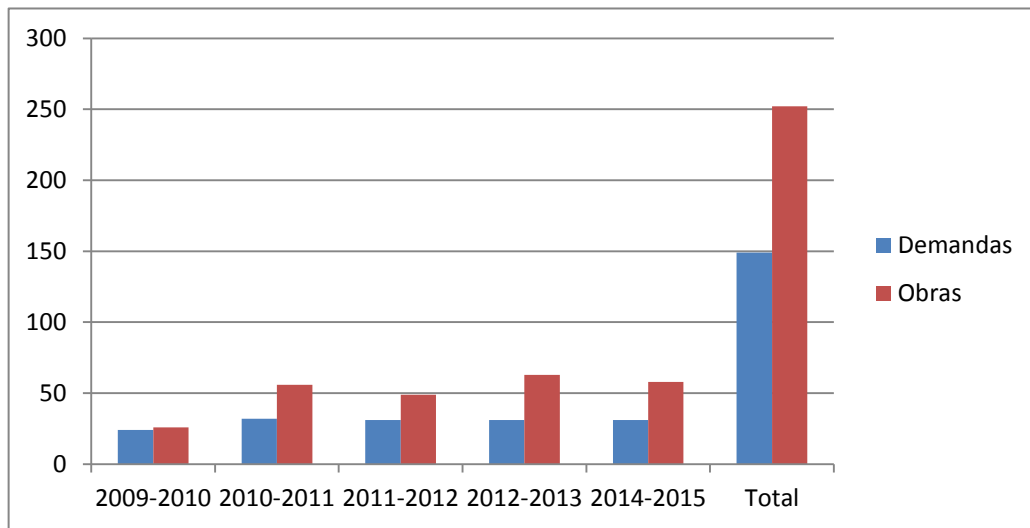


Figura 3 - Gráfico de Demandas e obras do OP Canoas

Fonte: SMRI

De acordo com as temáticas, as 252 obras apresentam a seguinte configuração: 111 são de pavimentação de vias, 81 estão relacionadas ao tema de educação, 16 à saúde, 07 ao esporte e lazer, 14 à regularização fundiária, 14 à segurança, 01 a cultura, 06 ao desenvolvimento social e 02 ao meio ambiente. Pela Tabela 3 é possível averiguar em cada ciclo, o número de obras em cada uma das áreas temáticas.

Ao analisar a tabela, percebe-se que a maior gama de necessidades apontadas e solicitadas pela população participante ficou na temática da pavimentação. Isso demonstra o anseio da população por melhores condições de mobilidade e qualidade de vida nos bairros. A área da educação foi a segunda categoria mais demandada, seguida das áreas da saúde, segurança, regularização fundiária, esporte e lazer, desenvolvimento social, meio ambiente e cultura.

Tabela 3 – Total de obras realizadas no OP Canoas

Área Demandada	Ciclo do OP					Total por área
	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2014/2015	
Saúde	8	3	1	3	1	16
Educação	7	22	27	21	4	81
Segurança	3			4	7	14

Pavimentação	6	26	15	32	32	111
Regularização Fundiária	2	1	5	2	4	14
Esporte e Lazer		2		1	4	07
Meio ambiente		2				02
Cultura			1			01
Des. Social					6	06
<b>Total de obras</b>	<b>26</b>	<b>56</b>	<b>49</b>	<b>63</b>	<b>58</b>	<b>252</b>

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir das informações trazidas pela pesquisa documental e da descrição da experiência do Orçamento Participativo de Canoas, é possível estabelecer que a participação social tem o poder de qualificar a tomada de decisão por parte dos gestores e legisladores. Dentro do objetivo proposto por este trabalho que é analisar a efetividade da implementação do orçamento participativo no Município de Canoas/RS, verifica-se que quem toma as decisões políticas precisa orientar-se pelas demandas das populações beneficiadas com as políticas, pois são essas populações que tem o interesse e a capacidade de exercer o controle social sobre os investimentos públicos e a qualidade dos serviços.

O estudo sobre a democracia, a participação popular e o processo de elaboração do orçamento público, relaciona-se diretamente ao reconhecimento da importância da participação direta da população na gestão pública. Esta foi uma das conquistas alcançadas com a CF/88 e corroborada pelo decreto nº 8243/2014 que institui a Política Nacional e o Sistema Nacional de Participação Social, propondo a articulação das instâncias de participação social e o desenvolvimento de mecanismos de participação nas etapas do ciclo de planejamento e orçamento.

Neste contexto, a discussão sobre orçamento público é relevante, já que, a partir da CF/88, a elaboração da peça orçamentária (PPA, LDO e a LOA) tem por escopo garantir que os recursos arrecadados com a contribuição de cada indivíduo sejam aplicados de forma satisfatória aos interesses da coletividade. É nesta seara que o Orçamento Participativo se insere, pois o programa propõe conceder à população o direito de opinar, discutir e decidir em co-participação com os governantes, as necessidades de cada uma das regiões da cidade, construindo assim, um regime democrático participativo.

Visto por essa ótica, fica presente a certeza de que a gestão pública, na atualidade, não pode se efetivar de maneira desvinculada da participação direta da população. Assim, o

embate centra-se na relação entre a democracia representativa e a democracia participativa. E é precisamente aí que está inserido o Orçamento Participativo, por ser um espaço para a realização da cogestão entre sociedade civil e Executivo municipal.

A pesquisa efetuada no município de Canoas demonstrou que existe uma relação direta entre a afirmação da cidadania e os resultados alcançados e, que essa relação foi intensa quando se alcançou o patamar de 103.018 participantes nos 5 ciclos do OP Canoas que decidiram sobre as obras e serviços necessários para o seu bairro. Disso se conclui que, a população canoense sente-se estimulada a participar de um programa como o OP Canoas. Primeiramente porque pode conseguir viabilizar melhorias para seu bairro ou região e em segundo lugar, pela credibilidade obtida pelo governo municipal, que ao instituir o Sistema de Participação Cidadã, criou novas formas de diálogo e relacionamento com a população e a sociedade civil.

O resgate dos dados e informações quanto aos resultados do OP Canoas foi efetuado junto aos relatórios da Secretaria Municipal de Relações Institucionais. Essa limitação se deve à inexistência de tempo hábil para a aplicação de instrumentos de pesquisa junto aos gestores e também pela disponibilidade dos dados nos relatórios do órgão e das diversas fontes bibliográficas que tratam do assunto.

Dentre os avanços alcançados, destaque especial foi dado neste estudo ao funcionamento do OP Canoas, porque através de sua dinâmica, percebe-se a concretização do ideal de conjugação do regime de democracia representativa com a participativa. Embora não seja o único instrumento de participação que os canoenses dispõem para levarem seus anseios ao Executivo, o OP Canoas abriu um espaço de interlocução e debate com a sociedade que se traduz nos resultados alcançados quanto ao número de participantes e obras efetivamente realizadas.

Os resultados concretizados indicam que o OP Canoas possibilitou a abertura de espaço à comunidade civil para participar das decisões acerca dos investimentos a serem realizados pelos administradores. Fato é que os cidadãos canoenses passaram a se dar conta que a participação direta na decisão dos assuntos da cidade pode transformar seus anseios em realidade.

Por fim, é oportuno ressaltar algumas limitações do estudo. Sabe-se que estudos de casos não proporcionam bases suficientes para serem feitas generalizações. Dessa maneira, para trabalhos futuros sugere-se ampliar as discussões a cerca de uma mudança de escala e perspectiva quanto ao alcance do Orçamento Participativo, transferindo o debate para outras áreas como necessidade de alimentos, emprego ou qualidade de vida.



## REFERÊNCIAS

- BERGELT, J. B. **Orçamento Participativo: uma análise sobre a importância do orçamento público e as consequências para a gestão estatal do aumento da participação popular nos processos orçamentários.** Monografia de Especialização apresentada à Escola de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2012.
- BEZERRA FILHO, J. E. **Orçamento aplicado ao setor público: abordagem simples e objetiva.** São Paulo: Atlas, 2012.
- BOBBIO, N. **Qual socialismo?** São Paulo: Paz e Terra, 1983.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, 1988.
- BRASIL. **Política Nacional de Participação Social.** Brasília, 2014.
- CABANNES, Y. **Contribuições dos Orçamentos Participativos para a provisão e gestão de serviços básicos: Experiências locais e lições aprendidas.** International Institute for Environment and Development – IED, 2015.
- COSTA, D. M. D. 20 anos de Orçamento Participativo: análise das experiências nos Municípios Brasileiros. **Anais do XXXIII Encontro da Anpad**, 2009.
- COSTA, D. M. D. **Novas tendências para a administração pública: aplicações práticas em orçamento participativo e governança local solidária.** Viçosa: UFV, 2008.
- DALLARI, P. B. A. Institucionalização da participação popular nos municípios brasileiros. **Caderno do Instituto Brasileiro de Administração Pública**, n. 1, p. 13-51, 1996.
- EISENHARDT, K. M. Building Theories from Case Study Research. **The Academy of Management Review**, v. 14, n. 4, p. 532-550, 1989.
- FEDOZZI, L. Orçamento Participativo e esfera pública: elementos para um debate conceitual. In: FISCHER, N. B.; MOLL, J. (Orgs.). **Por uma nova esfera pública: a experiência do orçamento participativo.** Rio de Janeiro: Vozes, 2000.
- FONSECA, F. Participação e controle social: alcances e limites da ação política. In: PALHARES, J. E. (Org.). **Participação social e democracia.** São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2014.
- FONSECA, J. F. R. **O Orçamento Participativo e a Gestão Democrática de Goiânia.** Dissertação de apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Planejamento Territorial da Universidade Católica de Goiás, 2009.

FREITAS, J. Direito Constitucional à Democracia. In: FREITAS, J.; TEIXEIRA, A. V. (Orgs). **Direito a Democracia: Ensaio Transdisciplinares**. São Paulo: Conceito Editorial, 2011.

GAMA, H. História e Cidadania em Canoas. In: **Canoas, construindo o futuro: a experiência do Congresso e a Estratégia da Cidade 2011-2021**. Canoas: Secretaria Municipal de Comunicação, 2011.

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

GOMES, C. M. G.; SIMÕES, R. L. **Câmara de Indústria e Serviços de Canoas: história & ideias**. Porto Alegre: Pallotti, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. **Manual do prefeito**. Rio de Janeiro: IBAM, 2013.

LIMA, J. O. **A obrigatoriedade do Orçamento Participativo no Município: A (não) efetividade em discussão**. JusNavigandi, 2010.

MARQUETTI, A. Orçamento Participativo, Redistribuição e Finanças Municipais: a experiência de Porto Alegre entre 1989 e 2004. In: MARQUETTI, A.; CAMPOS, G.; PIRES, G. (Orgs.). **Democracia Participativa e Redistribuição: análise de experiências de orçamento participativo**. São Paulo: Xamã, 2008, p. 31-54.

MARQUETTI, A.; PIRES, R. **Democracia Participativa e redistribuição: análise de experiências de orçamento participativo**. São Paulo: Xamã, 2008.

NÓBREGA, M. **Lei de responsabilidade fiscal e leis orçamentárias**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002.

PIOVESAN, C. P. A Rede Brasileira de OP e as experiências de participação no Brasil. In: CABANNES, Y. **Contribuições dos Orçamentos Participativos para a provisão e gestão de serviços básicos: experiências locais e lições aprendidas**. International Institute for Environment and Development - IED, 2015.

PIOVESAN, C. P. **Sistema de Participação Popular cidadã – Canoas**. Disponível em: <http://www.canoas.rs.gov.br/site/home/pagina/id/24>. Acesso em 20 nov. 2015.

PIRES, V. **Participação da sociedade nos processos orçamentários: a experiência brasileira recente**. Monografia inscrita no V Prêmio de Monografia do Tesouro Nacional concorrendo ao tema 3.5. Elaboração e Execução Orçamentária e Financeira, 2000.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CANOAS. **Regimento Interno do Orçamento Participativo de Canoas – RS – 2014/2015**. Secretaria Municipal das Relações Institucionais (SMRI), 2014.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CANOAS. **Estado da Cidade: um retrato de Canoas**. Instituto Canoas XXI; Canoas: Secretaria Municipal de Comunicação, 2013.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CANOAS. **Orçamento participativo, 2015**. Disponível em: <http://www.canoas.rs.gov.br/site/home/pagina/id/83>. Acesso em 15 de nov. de 2015.

ROCHA, A. F. O. Democracia, Estado e Justiça: Conceitos e debates em Filosofia Política. In: GONZÁLEZ, R. S. **Perspectivas sobre participação e democracia no Brasil**. Ijuí: Editora Ijuí, 2007.

SALES, H. M. **Gestão democrática e participativa**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC: Brasília: CAPES: UAB, 2010.

SANTIN, J. R. O estatuto da cidade e a gestão democrática municipal. **Revista Interesse Público**, n. 21, 2003.

SANTOS, B. S. **Democratizar a Democracia**: os caminhos da democracia participativa. Portugal: Edições Afrontamento, 2003.

SANTOS, R. C. L. F. **Plano Plurianual e Orçamento Público**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC: Brasília: CAPES: UAB, 2010.

SÁ-SILVA, J. R., ALMEIDA, C. D., GUINDANI, J. F. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, v. 1, n. 1, p. 1-15, 2009.

SILVA, F. S. Participação social e reforma da justiça. In: PALHARES, J. E. (Org.). **Participação social e democracia**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2014.

VERGARA, S. C. **Métodos de pesquisa em administração**. 2ed. São Paulo: Atlas, 2006.

WILGES, I. J. **Finanças Públicas**: orçamento e direito financeiro para cursos e concursos. 3 ed. Porto Alegre: AGE, 2009.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2005.