

Promovendo a participação democrática em um pequeno município através da extensão universitária como processo de inclusão e educação cidadã

Promoting democratic participation in a small municipality through university extension as a process of inclusion and citizen education

Promover la participación democrática en un pequeño municipio mediante la extensión universitaria como un proceso de inclusión y educación ciudadana

Recebido: 12/09/2019 | Revisado: 20/09/2019 | Aceito: 26/09/2019 | Publicado: 27/09/2019

Andréa Cristina Santos de Jesus

ORCID: <https://orcid.org/0000-002-3102-1272>

Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasil

E-mail: andreasjesus.ufrn@gmail.com

Alinne Louise Feliciano Dantas

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2588-8520>

Secretaria de Saúde Pública do Estado do Rio Grande do Norte, Brasil

E-mail: alinnelouise@live.com

Laís Palmeira de Medeiros Dias

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1841-5031>

Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasil

E-mail: andreasjesus.ufrn@gmail.com

Resumo

O estudo tem por objetivo analisar uma experiência de Orçamento Participativo no Município de Currais Novos - RN. Em relação à metodologia foram aplicados questionários e etapas de rodas de conversas, reuniões plenárias locais em seis comunidades/bairros e uma Plenária Geral. Como resultado foi constatado que as carências apontadas pelas localidades participantes deste processo remetem a necessidades de investimentos por parte do Poder Público Municipal em ações básicas relativas a obras e serviços em infraestrutura, segurança, saúde e educação, que se colocam atualmente como as maiores mazelas do *lócus* municipal. Por fim, o estudo conclui que o reduzido montante de recursos destinados à ação, implicou em severa fragmentação do atendimento às necessidades da população e que o processo carece de suporte mais efetivo no que concerne ao acompanhamento e análise orçamentária das ações dele correntes.

Palavras- chave: Orçamento Participativo; Recursos públicos; Política Orçamentária.

Abstract

The study aims to analyze a Participatory Budgeting experience in the city of Currais Novos - RN. Regarding the methodology were applied questionnaires and rounds of conversation, local plenary meetings in six communities / neighborhoods and a General Plenary. As a result it was found that the deficiencies pointed out by the localities participating in this process refer to the need for investments by the Municipal Government in basic actions related to works and services in infrastructure, safety, health and education, which currently stand as the biggest problems in the world. municipal locus. Finally, the study concludes that the small amount of resources earmarked for the action, implied in severe fragmentation of the attendance to the needs of the population and that the process needs more effective support regarding the monitoring and budgetary analysis of its current actions.

Keywords: Participatory Budgeting; Public Resources; Budget Policy

Resumen

El estudio tiene como objetivo analizar una experiencia de Presupuesto Participativo en la ciudad de Currais Novos - RN. Con respecto a la metodología se aplicaron cuestionarios y rondas de conversación, reuniones plenarias locales en seis comunidades / vecindarios y una Plenaria general. Como resultado, se descubrió que las deficiencias señaladas por las localidades que participan en este proceso se refieren a la necesidad de inversiones por parte del Gobierno Municipal en acciones básicas relacionadas con obras y servicios en infraestructura, seguridad, salud y educación, que actualmente representan los mayores problemas del mundo. lugar municipal. Finalmente, el estudio concluye que la pequeña cantidad de recursos destinados a la acción, implica una severa fragmentación de la atención a las necesidades de la población y que el proceso necesita un apoyo más efectivo con respecto al monitoreo y análisis presupuestario de sus acciones actuales.

Palabras clave: Presupuesto participativo, recursos públicos y política presupuestaria.

1. INTRODUÇÃO

O Orçamento Participativo - OP representa um poderoso instrumento no âmbito da gestão pública. Sua importância não se limita aos benefícios que o mesmo acarreta, mas se estende a toda sociedade em função de sua capacidade de transformação na realidade social. Além disso, possui a capacidade de efetivação do discurso político em prática, promovendo e respaldando informações concernentes às arrecadações e aos destinos dos recursos públicos. Desta forma, esta modalidade orçamentária, enquanto locus do arbítrio da população se coloca como um processo educativo no centro da arena política, afinal o município constitui-se o ambiente de atuação dos diferentes atores sociais e dos efeitos decorrentes da distribuição dos recursos que podem ser visualizados e sentidos mais efetivamente.

A falta de experiências do gênero anteriormente presente neste município levou à condução do processo a ser realizada através de um projeto-piloto capitaneado por uma ação de extensão que foi executada no ano de 2017 e intitulada “ORÇAMENTO PARTICIPATIVO, UM INSTRUMENTO DE EDUCAÇÃO POLÍTICA EM UM PEQUENO MUNICÍPIO”. Nesta ação participaram professores, alunos e técnicos administrativos da UFRN e também contou com o apoio da equipe da Prefeitura, na logística que necessária para condução do processo. Como objetivo a ação se pautou nos aspectos de atuação como processo educativo na seara do Orçamento Público e como promotora do *empowerment* de uma população tradicionalmente colocada à margem do processo de tomada de decisão no cenário político local.

Entender e problematizar acerca do OP leva necessariamente à primeira experiência de Orçamento Participativo no Brasil, que ocorreu em Porto Alegre, em 1989 (MAGAGNIN, 2008), na gestão do prefeito Olívio Dutra (PT), depois se estendeu para o Estado do Rio Grande do Sul, atualmente é uma iniciativa característica mais fortemente encontrada em governos municipais ligados aos Movimentos Sociais, motivados pelo desejo de criar processos orçamentários mais abertos e transparentes, com o propósito de envolver os cidadãos diretamente na seleção de resultados específicos de Políticas Públicas (AVRITZER, 2002; FEDOZZI, 1998; FONSECA, 2010; LÜCHMANN, 2006; MAGAGNIN, 2008; STRECK, 2003; VIGLIO,2004;WAMPLER,2003). Sua base teórica está em conformidade com literatura pautada um ponto em comum referente ao “compromisso governamental o grande apoio que proporciona o sucesso para os programas participativo-democráticos” (MOURA, 2007, p.209). Assim, esta variável se coloca importante na perspectiva em que os

agentes políticos governamentais conseguem reunir ações que possibilitem condições efetivas de participação popular. Este processo de formação da modalidade orçamentária em questão surge da união de dois fatores importantes: o aumento de recursos municipais (ABERS, 1997), e a gestão de partidos comumente identificados com a esquerda brasileira nos governos locais. Uma das principais características do OP, principalmente pelo reconhecimento que obteve de organismos unilaterais como o Banco Mundial e Organização das Nações Unidas (ONU-Habitat), é o grau de participação popular. A capacidade que os governos possuem de responder às demandas públicas da sociedade tem figurado como um dos sinônimos da eficiência da máquina pública e, conseqüentemente, de maior satisfação popular com o governo.

O OP tem sido visto, tanto na literatura nacional quanto na estrangeira, como um exemplo de instrumento de promoção do bom governo e da boa governança urbana. A experiência tem mostrado que em um país como o Brasil, onde o acesso ao processo decisório é altamente desigual, este se coloca como uma das poucas alternativas capazes de transformar os investimentos públicos de favores em direitos e diminuir o desequilíbrio do poder decisório. Tendo em vista o contexto apresentado o presente estudo tem por objetivo analisar uma experiência de Orçamento Participativo - OP no Município de Currais Novos – RN

2. CONSTRUINDO O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO, UMA METODOLOGIA.

No que concerne ao processo metodológico, este seguiu formato similar ao OP desenvolvido em Natal, RN através da Secretaria Municipal de Planejamento do Natal - SEMPLA(PREFEITURA MUNICIPAL DO NATAL, <http://www2.natal.rn.gov.br/orcamentoparticipativo/>), foram efetivadas pequenas adaptações que se fizeram necessárias para a adequação do modelo para a realidade de um pequeno Município. Foi inicialmente pautada a promoção, a título de processo educacional, de rodas de conversas, grupos de trabalho e reuniões entre os diversos representantes de comunidade e bairros com o intuito de iniciar o processo de construção do conhecimento acerca do OP e da participação social destes atores. Também esteve presente a efetivação audiências públicas (aqui denominadas de planárias regionais) nos diversos territórios do Município, incluindo a zona rural com o intuito de chamar a população à participação no processo do OP com a discussão de suas prioridades e escolha de seus delegados representantes.

Nestas plenárias com o intuito de subsidiar os representantes acerca da percepção de seus participantes foi efetivado um levantamento de prioridades a serem elencadas como as necessidades mais relevantes para aquele território no momento de sua realização, para tanto, foi aplicado questionário com perguntas abertas e fechadas contemplando inicialmente o levantamento do perfil dos respondentes e também elencando as principais necessidades da população dispostas em três categorias: DESENVOLVIMENTO HUMANO E CIDADANIA, que contemplava ações em : Educação, Assistência Social, Cultura, Esporte e Lazer, Segurança, Gênero e Diversidade e Juventude; DESENVOLVIMENTO SÓCIO ESPACIAL, , que contemplava ações em: Meio ambiente, Urbanismo e Saneamento Básico, Habitação, Mobilidade Urbana e Obras; DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL, que contemplava ações em: Emprego e Renda, Economia Solidária, Turismo e Ciência e Tecnologia e Informação. Este instrumento foi aplicado a todos os que estavam presentes nas reuniões, totalizando 281 respondentes. Por fim foi promovida plenária geral na qual estiveram presentes os delegados escolhidos pela população, membros da Sociedade Civil, membros do executivo e do legislativo municipal para a discussão e negociação de valores e ações que seriam contemplados no orçamento do ano seguinte. Colocou-se também como essencial o acompanhamento do processo de construção e promulgação da LOA – Lei Orçamentária Anual com a análise e acompanhamento orçamentário da alocação dos recursos referente ao OP

3- RESULTADOS DA IMPLEMENTAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

A ação de extensão em pauta, teve sua implementação em conformidade com o planejado, ou seja, foram cumpridas as etapas de rodas de conversas, reuniões plenárias locais em seis localidades no território do Município de Currais Novos e a realização da Plenária Geral designada Conferência Municipal do Orçamento Participativo de Currais Novos/RN.

Nas plenárias locais foram escolhidos os delegados de cada Região, sendo que a quantidade destes foi proporcional ao número de participantes em cada uma delas, desta forma, conforme demonstrado no Quadro 1 é possível visualizar que a Região 2 foi contemplada com maior número de delegados, devido o fato de ter sido a sua plenária local mais frequentada e em contrapartida a Região 3 ficou com menor número de delegados por ter sido sua plenária a menos frequentada, também cada região apontou nestas plenárias as suas prioridades, conforme demonstrado no quadro a seguir:

Quadro – 1. Demonstrativo das Plenárias indicando o ranking das prioridades a serem atendidas pelo OP

| Região | Bairros e Localidade | Delegados | Ranking/Prioridades |
|---------------|--|------------------|--|
| 1 | Dr. José Bezerra, José Dantas de Araújo, Parque Dourado, Radir Pereira e Walfredo Galvão. | 10 | 1º. Urbanismo e Saneamento básico |
| | | | 2º. Educação |
| 2 | Povoado Cruz e comunidades circunvizinhas (Zona Rural) | 12 | 1º. Urbanismo e Saneamento básico |
| | | | 2º. Saúde |
| 3 | Alto Santa Rita, Paizinho Maria. | 5 | 1º. Urbanismo e Saneamento básico |
| | | | 2º. Emprego e Renda |
| 4 | Quandú e Comunidades circunvizinhas (Zona Rural) | 7 | 1º. Saúde |
| | | | 2º. Urbanismo e Saneamento básico |
| 5 | Antônio Rafael, Distrito Industrial, Parque das Pedras, Prof.º Gilberto Pinheiro, Silvio Bezerra de Melo, Sítio Cachoeira. | 11 | 1º. Segurança |
| | | | 2º. Emprego e Renda |
| 6 | Cel. Manuel Salustino, Centro, JK, Manoel Tomaz de Araújo e Santa Maria Gorete | 11 | 1º. Urbanismo e Saneamento básico |
| | | | 2º. Emprego e Renda |

Fonte: Elaborada pelas autoras (2017)

O resultado apresentado foi obtido através da tabulação e análise dos dados oriundos dos questionários aplicados. Este conduz a uma realidade que não se faz muito diferenciada das observadas em outros municípios de pequeno porte, ou seja, as dificuldades fiscais severas oriundas do Pacto Federativo e do endividamento que atinge grande parte destes entes subnacionais em sua capacidade de investimentos em infraestrutura, segurança, saúde e

educação, que se colocam atualmente como as maiores mazelas do *lócus* municipal, esta condição aliada a questões que estão permeadas por aspectos de nossa cultura política, mais precisamente, em termos de descontinuidade administrativa vai ocasionar uma elevada demanda por ações de natureza similar.

Na distribuição do levantamento de Necessidades das regiões do OP dispostas por Categorias de ações, disposta no Quadro 2 e no Gráfico 1, fica ainda mais evidente a carência destas localidades no que concerne a investimentos nestas áreas, ou seja, é uma realidade permeada por falta de atendimento a necessidades básicas. tais como pavimentações de ruas, construções de creches, reformas de postos de saúde, revisão de pontos de iluminação pública, etc...

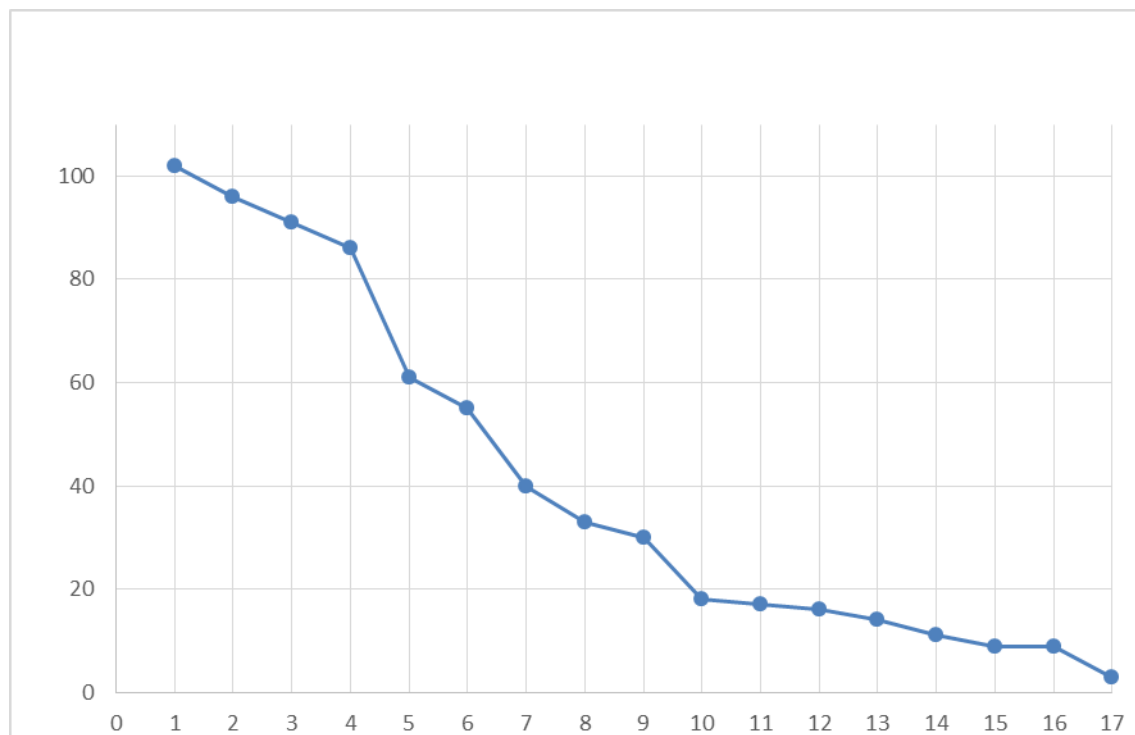
Quadro – 2. Distribuição do levantamento de Necessidades das regiões do OP dispostas por Categorias de ações.

| CATEGORIAS DE AÇÕES/ REGIÕES | R1 | R2 | R3 | R4 | R5 | R6 | TOTAL |
|-------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|--------------|
| URBANISMO E SANEAMENTO BÁSICO | 15 | 34 | 15 | 12 | 7 | 19 | 102 |
| SEGURANÇA | 14 | 20 | 9 | 11 | 25 | 17 | 96 |
| SAÚDE | 2 | 21 | 10 | 23 | 17 | 18 | 91 |
| EMPREGO E RENDA | 6 | 18 | 14 | 9 | 18 | 21 | 86 |
| EDUCAÇÃO | 17 | 7 | 9 | 6 | 9 | 13 | 61 |
| MOBILIDADE URBANA | 6 | 9 | 10 | 10 | 14 | 6 | 55 |
| OBRAS | 6 | 10 | 3 | 5 | 6 | 10 | 40 |
| ESPORTE E LAZER | 8 | 9 | 3 | 1 | 5 | 7 | 33 |
| MEIO AMBIENTE | 7 | 6 | 4 | 2 | 2 | 9 | 30 |
| CULTURA | 1 | 3 | 0 | 1 | 3 | 10 | 18 |
| ASSISTÊNCIA SOCIAL | 2 | 4 | 2 | 1 | 2 | 6 | 17 |
| JUVENTUDE | 3 | 0 | 3 | 1 | 5 | 4 | 16 |
| TECNOLOGIA E INFORMAÇÃO | 0 | 1 | 5 | 2 | 0 | 6 | 14 |
| ECONOMIA SOLIDÁRIA | 2 | 1 | 4 | 1 | 0 | 3 | 11 |
| HABITAÇÃO | 2 | 1 | 1 | 3 | 2 | 0 | 9 |
| TURISMO E CIÊNCIA | 0 | 0 | 1 | 3 | 1 | 4 | 9 |
| GÊNERO E DIVERSIDADE | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 3 |

Fonte: Elaborada pelas autoras (2017)

O gráfico a seguir demonstra um elevado interesse por ações estão ligado a ações destinadas a melhoria do Desenvolvimento humano e cidadania e ao Desenvolvimento Sócio espacial do que aquelas inerentes ao desenvolvimento econômico sustentável, indicando assim a precariedade de ações nas áreas mais demandadas.

Gráfico 1- Demonstrativo da distribuição necessidades das regiões do OP dispostas por Categorias de ações.



Fonte: Elaborada pelas autoras (2017)

4- CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo conclui que o reduzido montante de recursos destinados à ação, implicou em severa fragmentação do atendimento às necessidades da população e que o processo carece de suporte mais efetivo no que concerne ao acompanhamento e análise orçamentária das ações dele correntes e também seu aprimoramento com a criação do Conselho do OP e de Comissões que tenham a expertise de construir levantamentos de preços, que possam basear o processo de tomada de decisão, relativos aos custos dos investimentos apontados como prioritários.

Convém ressaltar que na Plenária final, o valor que foi destinado do Orçamento do Município para dar suporte ao OP foi da ordem de R\$200.000,00 (duzentos mil reais), valor este que correspondeu aproximadamente a apenas a 0,0021 % do total da LOA2018 que foi de R\$ 96.185.516,00 (noventa e seis milhões, cento e oitenta e cinco mil, quinhentos e dezesseis reais)(FEMURN, 2018, p. 49). Neste momento, o valor em pauta através de decisão dos delegados presentes na Plenária, foi rateado em seis ações com valores iguais a 1/6 do

montante dos recursos do OP, uma ação para cada Região componente deste processo e também foi escolhida qual ação que seria desenvolvida.

O resultado observado na Plenária geral reflete dois aspectos muito importantes para serem considerados, o primeiro é que o OP foi uma experiência exitosa, dentro do formato de um projeto-piloto desenvolvido na presente ação de extensão, pois a discussão acerca das necessidades de cada comunidade foi bastante participativa, entretanto, as circunstâncias no que se refere ao montante de recursos a ela destinados implicou em severa fragmentação do atendimento às necessidades da população e também que o processo carece de uma suporte mais efetivo por parte da gestão no que concerne ao levantamento de custos de cada ação proposta e aprovada, o que pode redundar em uma divisão não igualitária entre as regiões, esta foi uma parte do processo que precisa ser melhor elaborada em outra experiência que dará continuidade ao OP neste Município.

A experiência do OP em Currais Novos resultou significativa para todos seus participantes, em especial para a população que teve a sua primeira vivência neste sentido, mas não deve ser desconsiderar a importância política deste processo e sua capacidade aglutinadora que se fez presente entre a Universidade, o Poder Público Municipal e as representações da Sociedade, portanto, fica decorrente desta ação o entendimento também da importância que esta gerou uma gama de informações para a administração pública municipal e de aproximação com seus munícipes e suas necessidades.

Como projeto-piloto a experiência do OP 2017/2018 também foi de grande aprendizado institucional e servirá de guia para próximas ações desta natureza, e enquanto ação de extensão, este processo foi amplo no que concerne ao seu alcance para a sociedade e teve seus rebatimentos no ensino, por ocasião da disciplina Orçamento Público da Pós-graduação em administração Pública e na pesquisa que redundou em outro projeto cuja temática é oriunda desta ação.

Fica como desafio, o acompanhamento e a análise orçamentária das ações decorrentes do Orçamento Participativo e também do aprimoramento deste processo com a criação o Conselho do OP e de Comissões que tenham a *expertise* de construir levantamentos de preços que possam servir para basear o processo de tomada de decisão relativo aos custos dos investimentos apontados como prioritários no OP.

Ficam como limitações ao presente estudo, o acompanhamento e a análise orçamentária das ações decorrentes do Orçamento Participativo e também do aprimoramento deste processo com a criação o Conselho do OP e de Comissões que tenham a *expertise* de construir levantamentos de preços que possam servir para basear o processo de tomada de

decisão relativo aos custos dos investimentos apontados como prioritários no OP. Também a título de sugestão fica a necessidade de interação do executivo municipal com o legislativo de forma efetiva e regulamentar na construção do processo do Orçamento Participativo, bem como a maior divulgação do acontecimento em termos de mudança de paradigma para a sociedade como um todo.

REFERÊNCIAS

Abers, R.. Inventando a democracia: **distribuição de recursos públicos através da participação popular em Porto Alegre**. Porto Alegre: ONG Cidade, 1997.

Avritzer, L. Modelos de deliberação democrática: **uma análise do orçamento participativo no Brasil**. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

Fedozzi, Luciano. Esfera pública e cidadania: **a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre**. Ensaios FEE, Porto Alegre, v.19, n.2, p.236-271, 1998.

Femurn- Federação dos Municípios do Rio Grande do Norte. Diário Oficial dos Municípios. **Lei 3356 de 02 Janeiro de 2018**. *Estima a Receita e Fixa a Despesa do Município de Currais Novos para o Exercício de 2018*. Gabinete do Prefeito, 2018. Disponível em: <http://www.diariomunicipal.com.br/femurn/>. Acessos diversos em Jan. 2018.

Fonseca, Jumária F. R. **O Orçamento Participativo e a Gestão democrática de Goiânia**. Revista Anhanguera, Goiânia, v.11 n.1 jan./dez. p.105-138, 2010.

Lüchmann, Lígia H. H. **Os sentidos e desafios da participação**. Revista Ciências Sociais UNISINOS. São Leopoldo, v. 42, n.1 jan/abr, p.19-26, 2006.

Magagnin, Renata C. **Um sistema de suporte à decisão na internet para o planejamento da mobilidade urbana**. Tese (Doutorado em Engenharia Civil: Transportes). Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo. São Carlos-SP, 2008. Disponível

em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/18/18137/tde-21052008-173849/pt-br.php>>

>Acesso em: 05 Jan. 2017.

Moura, R. R. de. **Compromisso governamental e orçamento participativo: estudo comparativo das experiências em Blumenau e Chapecó**, Santa Catarina. Rev. Katál. Florianópolis v. 10 n. 2 p. 206-214 jul./dez. 2007.

Prefeitura Municipal Do Natal. Secretaria Municipal de Planejamento – SEMPLA.

Orçamento Participativo. Disponível em: <https://www.natal.rn.gov.br/sempla/paginas/ctd-70.htm>. Acessos diversos em: Abr. 2017

Streck, Danilo Romeu. **Educação para um novo contrato social**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003.

Viglio, José Eduardo. **Avaliação da experiência do Orçamento Participativo numa cidade média**: O caso de Jaboticabal- SP. Dissertação de Mestrado. UFSCAR, 2004, 149 p.

Wampler, Brian. Orçamento Participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados. In: **A inovação democrática no Brasil**: o orçamento participativo. Leonardo Avritzer, Zander Navarro (Org.) - São Paulo: Cortez, 2003.

Porcentagem de contribuição de cada autor no manuscrito

Andréa Cristina Santos de Jesus – 50%

Alinne Louise Feliciano Dantas – 40%

Laís Palmeira de Medeiros Dias – 10%