

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO SUDOESTE DA BAHIA (UESB)
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS (DCSA)
CURSO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS**

DREIKE ALVES BARBOSA

**A UTILIZAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE TRANSPARÊNCIA ELECADOS NA
LEI COMPLEMENTAR 101/2009 PELOS CONSELHEIROS DO ORÇAMENTO
PARTICIPATIVO DO MUNICÍPIO DE VITÓRIA DA CONQUISTA**

**VITÓRIA DA CONQUISTA - BA,
2013**

DREIKE ALVES BARBOSA

**A UTILIZAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE TRANSPARÊNCIA ELECADOS NA
LEI COMPLEMENTAR 101/2009 PELOS CONSELHEIROS DO ORÇAMENTO
PARTICIPATIVO DO MUNICÍPIO DE VITÓRIA DA CONQUISTA**

Monografia apresentada ao Departamento de Ciências Sociais Aplicadas (DCSA) como requisito parcial para obtenção do Grau de Bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB).

Área de Concentração: Contabilidade Aplicada ao Setor Público.

Orientador: Professor MSc. Mário Augusto Carvalho Viana.

VITÓRIA DA CONQUISTA - BA,

2013

B195u Barbosa, Dreike Alves.
A utilização dos instrumentos de transparência elencados na Lei Complementar 101/2009 pelos conselheiros do orçamento participativo do município de Vitória da Conquista / Dreike Alves Barbosa, 2013.
79f.: il; algumas color.
Orientador (a): Mário Augusto Carvalho Viana.
Trabalho de Conclusão de Curso (graduação),
Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Vitória da Conquista, 2013.
Referências: f. 71-74.
1. Responsabilidade fiscal – Brasil. 2. Gastos públicos – Vitória da Conquista (BA) - Transparência. 3. Lei Complementar 131/2009. I.Viana, Mário Augusto Carvalho. II. Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia. III.T.

CDD: 342.81088

DREIKE ALVES BARBOSA

**A UTILIZAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE TRANSPAÊNCIA ELECADOS NA
LEI COMPLEMENTAR 101/2009 PELOS CONSELHEIROS DO ORÇAMMENTO
PARTICIPATIVO DO MUNICÍPIO DE VITÓRIA DA CONQUISTA**

Monografia apresentada ao Departamento de Ciências Sociais Aplicadas (DCSA) como requisito parcial para obtenção do Grau de Bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB).

Área de Concentração: Contabilidade Aplicada ao Setor Público.

Orientador: Professor MSc. Mario Augusto Carvalho Viana.

Vitória da Conquista, ____/____/_____.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Mário Augusto Carvalho Viana
Mestre
(orientador)

Prof. Gildásio Santana Júnior
Doutor

Prof. Paulo Fernando de Oliveira Pires
Mestre

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, pela vida e pelas graças que alcancei durante a vida, pela força que Ele me proporciona para vencer as dificuldades e ultrapassar barreiras.

Agradeço à minha família, em especial a minha Tia-Mãe Ana e ao meu Pai Marcos, por sempre acreditarem na minha capacidade e me proporcionarem todo afeto necessário para que todas as minhas batalhas se tornem mais fáceis.

Aos meus irmãos, em especial a Elisabete, pelo carinho e momentos de diversão que temos, sempre que estamos juntos.

Aos amigos que sempre torceram por mim e estiveram comigo nos momentos difíceis.

Aos colegas da PMVC, especialmente a Fau, pela amizade que carrego até hoje e pelos momentos de atenção e dedicação direcionados a mim. À Mércia Cristina, pelos inesquecíveis momentos de aprendizado que ela me proporcionou (você foi a principal responsável pela minha paixão pela Contabilidade Pública!).

Ao professor MSc.. Clédson Miranda, por toda paciência que teve comigo, pela amizade e pela vontade de participar como coorientador deste trabalho.

Ao professor MSc.. Mário Viana, pelas orientações e direcionamento durante a execução deste trabalho.

A minha sobrinha Emilly, pela ajuda e tempo disponibilizado para me auxiliar na tabulação dos dados da pesquisa.

A todos, meu muito obrigado, que Deus os abençoe.

“Tudo tem o seu tempo determinado, e há tempo para todo o propósito debaixo do céu. [...] Tudo fez formoso em seu tempo; também pôs o mundo no coração do homem, sem que este possa descobrir a obra que Deus fez desde o princípio até ao fim”. Eclesiastes (3:1; 11).

RESUMO

Na formação de uma gestão democrática, é indispensável a formulação de mecanismos que garantam a efetiva participação dos cidadãos na tomada de decisões acerca dos recursos do Estado. É notável que, paulatinamente, vem ocorrendo mudanças positivas na maneira como os órgãos do Estado disponibilizam informações necessárias para que o povo acompanhe como são arrecadados e gastos os recursos públicos e, assim, solicite uma contrapartida satisfatória sobre aquilo que lhe foi tributado. A criação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a da Lei Capiberibe (LC 131/2009) figura como um marco importante na garantia de uma gestão transparente, na qual o cidadão atua como colaborador e fiscalizador dos atos realizado por aqueles que foram eleitos para administrar a favor da melhoria da coletividade. A pesquisa buscou analisar como os Conselheiros do Orçamento Participativo (OP) do Município de Vitória da Conquista – BA utilizam os mecanismos de transparência elencados na LC 131/2009 para fiscalizar as demandas das suas comunidades. A pesquisa é relevante na medida em que oferecerá aos gestores municipais discussões sobre melhorias nas práticas de gestão transparente, como também possibilitará que o cidadão conheça o modo como seus representantes utilizam de meios legais para realizar o controle social. Para atender os objetivos da pesquisa, este trabalho adotou a estratégia de pesquisa de campo com abordagem qualitativa. Foi realizada, paralelamente, uma revisão de literatura visando a formar a base conceitual e legal para a abordagem do problema. Como técnica de coleta de dados, foi utilizada a aplicação de questionário e entrevista com os conselheiros do OP que representam bairros localizados na zona urbana da cidade. A coleta dos dados foi realizada através de visitas aos conselheiros, durante o mês de maio de 2013. A partir dos resultados da pesquisa, constatou-se que os Conselheiros do Orçamento Participativo utilizam dos instrumentos de transparência e controle, através da efetiva participação nas assembleias do OP e através do acompanhamento das informações da execução orçamentária disponibilizadas em meio eletrônico.

Palavras-chave: Lei Complementar 131/2009. Transparência. Controle Social.

ABSTRACT

The formation of a democratic management is essential to the formulation of mechanisms to ensure the effective participation of citizens in decision-making about the resources of the State. It is remarkable that, gradually, there has been positive changes in the way State agencies provide information necessary for the people to follow as they are raised and spent public funds and thus request a satisfactory return on what you have been taxed. The creation of the *Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)* and the *Lei da Transparência (LC 131/2009)* stands as an important milestone in ensuring transparent management in which the citizen acts as a collaborator in preparing the budget laws and oversight of the acts performed by those who were elected to manage for the improvement of the community. The research sought to examine how the *Conselheiros do Orçamento Participativo (OP)* the city of Vitória da Conquista - BA use of transparency mechanisms listed in LC 131/2009 to monitor the demands of their communities. The research is relevant to the extent that municipal managers will offer discussions on improvements in management practices transparent, but also enable citizens know how their representatives use legal means to participate in the decisions of the council and perform social control. To attend the research objectives, this study adopted the strategy of field research with a qualitative approach. Was carried out, in parallel, a literature review in order to form the conceptual and legal framework for approach the problem. As a technique for data collection was used a questionnaire and interview with OP councilors representing neighborhoods located in the urban area. Data collection was conducted through visits to counselors during the month of May 2013. From the survey results, it was found that the *Conselheiros do Orçamento Participativo* use of the instruments of transparency and control through effective participation in meetings of the OP and through monitoring of budget execution information available in electronic media.

Keywords: *Lei Complementar 131/2009*. Transparency. Social Control. *Orçamento Participativo*.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIACES

CACOP	Conselho de Acompanhamento Popular do Orçamento Participativo
COP	Conselho do Orçamento Participativo
CF	Constituição Federal
IBASE/POLIS	Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econmicas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econmica Aplicada
LC	Lei Capiberibe
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
OP	Orçamento Participativo
PIB	Produto Interno Bruto
PMVC	Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista
PPA	Plano Plurianual
PT	Partido dos Trabalhadores
RCL	Receita Corrente Líquida
RGF	Relatório de Gestão Fiscal
RREO	Relatório Resumido da Execução Orçamentária

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	–	Faixa etária dos Conselheiros do OP	53
Gráfico2	–	Gênero dos conselheiros do OP	54
Gráfico3	–	Nível de escolaridade dos conselheiros do OP.....	55
Gráfico4	–	Faixa de renda mensal.....	56
Gráfico5	–	Meio de Conhecimento sobre a LRF e Lei da Transparência....	57
Gráfico6	–	Canal de conhecimento sobre a LRF e a Lei da Transparência.....	57
Gráfico7	–	Frequência de utilização dos instrumentos de transparência elencados na LC 131/2009.....	58
Gráfico8	–	Instrumentos de garantia da transparência utilizados pelos conselheiros do OP.....	59
Gráfico9	–	Avaliação do cumprimento da LC 131/2009 pelo município de Vitória da Conquista.....	60
Gráfico 10	–	Cumprimento da LC 131/2009 e a realização das demandas locais.....	61

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
1.1 TEMA	13
1.2 OBJETIVOS.....	13
1.2.1 Objetivo Geral	13
1.2.2Objetivos Específicos.....	13
1.3 PROBLEMATIZAÇÃO.....	14
1.3.1 Questão-Problema	14
1.3.2 Questões Secundárias.....	14
1.4 HIPÓTESE DA PESQUISA	14
1.5 JUSTIFICATIVA	14
1.6 VISÃO GERAL	16
2 RERERENCIAL TEÓRICO.....	18
2.1 MARCO CONCEITUAL	18
2.2 ESTADO DA ARTE	19
2.3 MARCO TEÓRICO	22
2.3.1 A transparência na administração pública brasileira.....	22
2.3.1.1 <i>Accountability no Brasil.....</i>	22
2.3.2 Publicidade x transparência na administração pública.....	23
2.3.3 Aspectos legais da LRF e Lei da Transparência.....	26
2.3.3.1 <i>A Lei de Responsabilidade Fiscal</i>	27
2.3.3.2 <i>A Lei da Transparência.....</i>	33
2.3.4 Participação popular e controle social.....	38
2.3.4.1 <i>Orçamento participativo como ferramenta de participação popular e controle social</i>	40
2.3.4.2 <i>A origem do OP no Brasil</i>	42
2.3.5 O orçamento participativo em Vitória da Conquista.....	45
2.5.5.1 <i>Caracterização da cidade.....</i>	45
2.3.5.2 <i>Breve histórico do OP em Vitória da Conquista</i>	45
2.3.5.3 <i>Funcionamento do OP em Vitória da Conquista</i>	48
3 METODOLOGIA.....	51
4 ANÁLISE DOS RESULTADOS	54
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	70
REFERÊNCIAS	72
APÊNDICES	76

1 INTRODUÇÃO

Atualmente, a transparência na administração pública e o controle dessa gestão – feito pelos órgãos do governo com competência fiscalizadora em conjunto com as comunidades – tem sido tema recorrente. A combinação entre gestão transparente dos recursos públicos e democratização da participação popular é um importante passo na construção e aperfeiçoamento de um Estado democrático de direito e no combate da corrupção.

Ao longo da história, o Brasil direcionou o foco nas práticas de prestação de contas e controle social sobre as decisões administrativas no âmbito Federal, Estadual e Municipal. Neste contexto, a população é convidada a exercer de fato a cidadania, no que se refere à sua participação, acompanhamento e avaliação da gestão das receitas recebidas pelo estado, como também, no empenho cobrar resultados dos políticos eleitos com a finalidade de executar aquilo que foi prometido à sociedade.

Sobre cidadania, Mello (2008, p. 24) define que

a cidadania é o resultado de intervenções humanas conscientes na ordem social e política. Dessa forma, é parte do decurso evolutivo da cidadania a aquisição de consciência pelos cidadãos, sendo essa a primeira etapa do processo.

Dentro da expectativa de materializar e fazer ser cumprida a prática de prestação de contas públicas e tornar indissociáveis os mecanismos de administração transparente e a participação popular, foram criadas legislação específicas como, por exemplo, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a Lei da Transparência (Lei Complementar 131/2009).

A Lei da Transparência modificou a forma como os governantes disponibilizavam as contas públicas e trouxe para o cidadão uma ferramenta adicional para que fossem aprimorar as práticas de participação popular e controle social. A grande inovação trazida por essa Lei foi a obrigatoriedade de disponibilização das contas públicas, em tempo real, através de meios eletrônicos de divulgação, no qual a população poderá acompanhar a execução das despesas públicas e fiscalizá-lo.

O objetivo precípua dessa Lei é prezar pela divulgação de informações úteis e necessárias para que a população possa analisar e discutir sobre a aplicação dos recursos governamentais. Tal propósito só é alcançado através da publicação do cotidiano da administração pública quando realizada de forma desburocratizada, compreensível e fidedigna para os cidadãos. A transparência da execução orçamentária impõe a sua publicidade, o que

significa a divulgação de informações de modo mais acessível a qualquer cidadão. É uma questão básica para a implementação da democracia efetivamente participativa (MIRASSOL apud SANTOS, 2009).

Essa Lei também garante o engajamento dos cidadãos através da sua participação nos processos de elaboração das leis orçamentárias, nas quais a população pode intervir diretamente, indicando aos governantes quais são as suas prioridades.

Considera-se de suma importância investigar a forma como a população utiliza os instrumentos de transparência e controle oferecidos pela administração pública – em especial no âmbito Municipal, uma vez que é dentro desta esfera que o cidadão tem maior possibilidade de acompanhar de perto o resultado daquilo que ora lhe foi prometido pelos governantes.

Esta pesquisa teve como objetivo analisar como os conselheiros do OP do município de Vitória da Conquista utilizam dos instrumentos de garantia de transparência estabelecidos na Lei Complementar 131/2009. O estudo foi realizado no mês de maio de 2013.

1.1 TEMA

Contabilidade Governamental: Transparência e Controle na Gestão Fiscal

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo Geral

Analisar como os conselheiros do OP do município de Vitória da Conquista utilizam os instrumentos de transparência e controle determinados pela LC 131/2009 no acompanhamento e fiscalização das demandas locais.

1.2.2 Objetivos Específicos

a) Apresentar os conteúdos referentes à transparência e controle social presentes na Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei da Transparência.

b) Identificar quais instrumentos de transparência e controle estabelecidos pela LC 131/2009 são utilizados pelos conselheiros do Orçamento OP de Vitória da Conquista.

c) Analisar como conselheiros do OP de Vitória da Conquista são preparados para executar suas funções.

d) Apresentar a visão dos conselheiros do OP de Vitória da Conquista sobre os benefícios trazidos a sociedade através dos mecanismos de controle social.

1.3 PROBLEMATIZAÇÃO

1.3.1 Questão-Problema

Como os instrumentos de transparência e controle estabelecidos pela LC 131/2009 são utilizados pelos conselheiros do OP do município de Vitória da Conquista?

1.3.2 Questões Secundárias

- a) Qual o perfil socioeconômico dos conselheiros do OP de Vitória da Conquista?
- b) Com qual frequência os conselheiros do OP utilizam os instrumentos de transparência e controle social definidos na LC 131/2009?
- c) Como os conselheiros do OP disseminam nas suas comunidades a importância do acompanhamento da gestão dos recursos públicos dentro do município?

1.4 HIPÓTESE DA PESQUISA

Trujillo (apud MARCONI; LAKATOS, 2010, p. 137) ensina que a “hipótese é uma proposição antecipadora a uma comprovação de uma realidade existencial”. A hipótese da pesquisa é caracterizada por ser uma resposta provisória e sujeita sobre aquilo que foi enunciado no problema da pesquisa e tal suposição será sujeitada à análise e à comprovação.

Partiu-se da ideia de que os conselheiros do OP-VC utilizam dos instrumentos de transparência e controle através da efetiva participação nas plenárias do OP e através de audiências públicas promovidas pelo município, como também, através do acompanhamento das informações da execução orçamentária disponibilizadas em meio eletrônico.

1.5 JUSTIFICATIVA

Essa pesquisa tem importância significativa para a academia e para a comunidade local, pois possui o objetivo de investigar como conselheiros do OP do município de Vitória da Conquista, dentro das atribuições das suas funções, se organizam na efetiva participação popular no que diz respeito ao acompanhamento e controle da administração do dinheiro

público. Os conselheiros respaldam-se nos meios de promoção de transparência e controle social, determinados pela LC 131/2009.

Ainda não existe, no âmbito municipal, nenhuma pesquisa que investigue o tema a ser explorado, sendo este o motivo para que o referido tema fosse escolhido. A escolha do município de Vitória da Conquista como local para realização do estudo justifica-se pelo fato de que é neste município que reside o pesquisador, bem como seu interesse, enquanto cidadão, acompanhar o fluxo do processo decisório no que se refere à aplicação dos recursos públicos destinados à sociedade local.

Trata-se de um tema inédito e bastante relevante para a comunidade conquistense, pois promoverá a discussão sobre o modo como a sociedade civil atua, colaborando e intervindo, nas discussões tomadas pelos gestores públicos, como também, deixará aberto o ensejo para posteriores análises de como são alcançadas as demandas dos bairros.

Atualmente, as questões direcionadas à transparência são bastante discutidas, visto que, a gestão transparente dos recursos públicos sofre modificações positivas e benéficas à sociedade. A transparência na administração pública torna-se regra e o sigilo exceção. O último é permitido somente através de justificativa contundente, ou seja, pautada na preservação do interesse público e da segurança nacional. Quanto maior for o conhecimento da população sobre a administração da coisa pública, maior será o controle exercido através de cada cidadão e maior será o alcance da democracia nacional.

A comunidade acadêmica será beneficiada por esta pesquisa através da possibilidade de analisar e interpretar os resultados obtidos na investigação, podendo promover novas discussões acerca do tema abordado. A aplicabilidade das discussões no seio da comunidade local gerará benefícios diretos a esta. O tema escolhido abre um leque de possibilidades de estudos sobre outros aspectos relacionados à participação da sociedade na gestão pública. Isto permite que se visualize a amplitude do tema abordado.

A sociedade se beneficiará com a pesquisa, pois é de relevante interesse social saber como a administração pública local, em conjunto com a sociedade, executa tarefas de modo sinérgico, em busca de uma gestão transparente.

A pesquisa é de notória importância para a classe Contábil, uma vez que estes são os profissionais competentes para elaborar os demonstrativos orçamentários, financeiros e patrimoniais, que são resultados da execução das leis orçamentárias dos órgãos públicos. A prerrogativa de prestar contas das movimentações financeiras das instituições que buscarão, fidedignamente, demonstrar aos órgãos de controle e à sociedade como foram utilizados os recursos públicos, contribuindo, assim, para a eficiência na administração pública.

Os resultados obtidos neste estudo terão relevante serventia para os gestores públicos como elemento para discussão e elaboração de projetos e políticas públicas voltadas à garantia da transparência nas contas municipais e aperfeiçoamento dos meios de disponibilização pública da execução orçamentária. Contribuirá, também, no desenvolvimento de mecanismos de aproximação da sociedade e governo nas questões relacionadas às escolhas das prioridades elencadas pela população.

1.6 VISÃO GERAL

Visando ao atendimento dos objetivos desta pesquisa, este trabalho está subdividido em cinco capítulos, apresentados a seguir:

O primeiro capítulo, a introdução, elucidou o tema do objeto de estudo, determinou a questão problema a ser desenvolvida, argumentou sobre contribuição científica e social acerca do tema desenvolvido. Explanou os objetivos propostos, a hipótese de pesquisa, a justificativa, o resumo metodológico que foi aplicado e delimitou sua estrutura.

O segundo capítulo apresenta o referencial teórico do trabalho a fim de fundamentar as discussões propostas nos objetivos deste estudo. Didaticamente, o referencial está dividido em três partes:

a) Marco conceitual: no qual são abordados os conceitos presentes nesse estudo e sua significação tanto no âmbito do tema proposto como na linguagem da Ciência Contábil.

b) Estado da arte: apresenta os trabalhos e as ideias de outros pesquisadores que escreveram sobre o tema em questão e o nível de discussão em que o tema se encontra.

c) Marco teórico: neste capítulo são abordados os seguintes tópicos principais tópicos: Accountability no Brasil; Publicidade de Transparência na Administração Pública; Aspectos Legais da Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei da Transparência; e a Democracia Participativa; Participação Popular e Controle Social e o Orçamento Participativo em Vitória da Conquista.

O terceiro capítulo tem a finalidade de apresentar a metodologia utilizada na da pesquisa para coleta dos dados necessária para o atendimento dos objetivos do estudo. Nele, são explicitados os procedimentos relacionados ao levantamento documental, bem como os procedimentos metodológicos utilizados na aplicação do questionário, da entrevista e também, da tabulação dos dados.

O quarto capítulo apresenta o resultado dos dados coletados e sua consequente análise.

Por fim, o quinto e último capítulo exhibe as considerações finais e suas recomendações a partir dos resultados obtidos e analisados na pesquisa. A expectativa do pesquisador é que a questão problema seja respondida através dos resultados desse estudo. Espera-se também, que, através das recomendações apresentadas, abra espaço para novas discussões e aprofundamento do tema nos mais diversos aspectos.

2.1 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1.1 MARCO CONCEITUAL

A conceitualização dos termos abordados na pesquisa: Transparência, Controle Social Orçamento Participativo é importante na compreensão do tema abordado, como também necessária para que se estabeleçam ligações entre conteúdo referenciado e a análise dos dados relativos ao objeto de estudo.

A transparência, em seu sentido geral, pode ser conceituada, na linguagem cotidiana, como coisa que não abre margens a dúvidas, dotada de clareza e que se permite distinguir nitidamente.

No âmbito da administração da coisa pública, o termo transparência é caracterizado pela disponibilização, para os órgãos de controle externo e para o cidadão, dos atos da gestão.

Costa (apud EVANGELISTA, 2010, p. 13) explica que

sem informação, não ha transparência e, sem esta, não há liberdade. Tudo serve de reflexão na senda do melhor equilíbrio. Onde não há Justiça, não há transparência e a inversa também é verdadeira. Uma sociedade que se pretende transparente exige igual oportunidade para todos. Transparência não significa desventrar a intimidade das pessoas. Pelo contrario, é o respeito pela privacidade. Que não sirvam estes princípios para que nas funções públicas se esconda seja o que for do cidadão. Quem não deve não teme.

Através da transparência na administração pública é oferecida à população a possibilidade de averiguar se os anseios coletivos são contemplados, quais foram os custos e tempo demandado nas ações do governo.

Na administração pública, pautada na democracia e participação do povo, é necessário que o Estado disponibilize informações públicas, que, por sua vez, são indispensáveis à execução do controle social.

Bobbio (apud SIRAQUE, 2005, p.108) afirma que

por controle social se entende o conjunto de meios de intervenção, quer positivos quer negativos, acionados por cada sociedade ou grupo social a fim de induzir os próprios membros a se conformarem às normas que caracterizam, de impedir e desestimular os comportamentos contrários às mencionadas normas, de reestabelecer condições de conformação, também em relação a uma mudança do sistema normativo.

O controle social é definido neste trabalho como a averiguação das ações do Estado, através de um particular ou entidades organizadas, com vistas a garantir a melhor utilização dos recursos públicos, de forma que traga benefícios à coletividade.

O Orçamento Participativo, da forma como é abordado nesta pesquisa, figura como um caminho de participação dos negócios do Estado. É modelo de participação cidadã na vida política local. Este instrumento de intervenção social, utilizado pelos moldes da democracia participativa, objetiva “introduzir formas de interferência mais direta e cotidiana da população em assuntos políticos”. (FERNANDÉZ, 2002, p. 11).

Este instrumento de participação e controle social é fruto da partilha de poder político entre sociedade e governo na busca da otimização do uso de recursos públicos, bem como elaboração e acompanhamento dos planos governamentais.

2.2 ESTADO DA ARTE

O estado da arte compreende o levantamento e exposição de estudos e abordagens anteriores que fundamentam o tema da pesquisa. O quadro abaixo relaciona as ideias principais contidas nos trabalhos explorados, bem como, a contribuição trazida pelos autores eleitos para compor as bases teóricas deste estudo.

Para compor esse quadro, foram selecionados os trabalhos que possuíam maior relevância dentro do tema do presente estudo. Intenciona-se, também, indicar aos leitores dessa pesquisa e aos demais pesquisadores um sucinto banco de dados, no qual poderá ser utilizado, caso haja interesse em continuar a investigação sobre o tema abordado.

Quadro 01 – Estado da arte da temática em 2013

TIPO	TÍTULO	AUTOR (ES)	ANO	NÍVEL	INSTITUIÇÃO	IDEIA PRINCIPAL	LINK/LUGAR	DATA DE ACESSO
Livro	Controle social da função administrativa do Estado	Vanderlei Siraque	2005	----	----	Retrata a importância e função do controle social e participação popular sobre a administração pública.	São Paulo - SP	----
Livro	Experiências do orçamento participativo no Brasil	Ana Clara Torres Ribeiro e Grazia de Grazia	2003	----	----	Relata a incorporação do OP em vários municípios do Brasil e as consequências trazidas por essa prática participativa.	São Paulo - SP	----
Livro	Orçamento participativo: teoria e prática	Félix Sánches	2002	-----	----	Relata as inovações democráticas trazidas pelo OP, sua origem e os entraves presentes nesse modelo de participação popular.	São Paulo - SP	----
Dissertação	Mecanismos de participação e fiscalização do orçamento público: a experiência do orçamento público de Vitória da Conquista	Mário Augusto Viana Filho	2009	Mestrado	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC	Discute os mecanismos de participação e fiscalização do Orçamento Público de Vitória da Conquista com vistas ao controle do orçamento e o controle social sobre as contas do município. O autor conclui que o OP figura como uma experiência enriquecedora para a administração do município.	Disponível em: http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/cp122124.pdf	03 de maio de 2013
Artigo	Participação popular no controle da administração pública: um estudo exploratório	Fernando do Nascimento Lock	2004	----	----	Demonstra a importância das diversas formas de participação popular no controle das atividades da administração pública.	Revista Eletrônica de Contabilidade – Curso de Ciências Contábeis (UFSM). Disponível em:	07 de maio de 2013

							http://cascavel.ufsm.br/revistas/ojs-2.2.2/index.php/contabilidade/article/view/122	
Artigo	A importância do Controle Social na Fiscalização dos Gastos Públicos	Ângela Maria Furtado Arruda e José Sinval Teles	2010	----	FATE – Faculdade Ateneu	Analisa a importância do controle social para a fiscalização dos gastos públicos. Conclui como o controle social é importante para ajudar na efetividade do controle institucional sobre os gastos públicos e na obtenção de resultados eficientes.	Revista Razão Contábil e Finanças da FATE Disponível em: http://www.fate.edu.br/revistacountabeis/images/stories/documentos/A_Importancia_do_Control_Social_na_Fiscalizacao_dos_Gastos_Pblicos.pdf	07 de maio de 2013
Artigo	Transparência e Controle na Gestão Fiscal: A Lei Complementar 131/2009 e sua regulamentação.	Luis Eduardo Pires de Oliveira Vieira.	2008	----	----	Registra a importância da Lei 131/2009 na garantia da transparência na gestão pública.	Biblioteca virtual CGU Disponível em: https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/3665/3/transparencia_controle_gestao_fiscal.pdf	30 de abril de 2013

Fonte: Criação e organização do autor (2013).

2.3 MARCO TEÓRICO

2.3.1 A transparência na administração pública brasileira

2.3.1.1 *Accountability no Brasil*

A evidenciação das contas públicas e a disponibilização das informações necessárias para executar o controle social são atividades essenciais para melhorar a democratização da representatividade popular e garantir sua soberania. Neste contexto, está definido o conceito de *accountability*, ou seja, prestação de contas resultantes das atividades realizadas pelos administradores (neste caso, o Estado) decorrentes da necessidade de atender aos anseios dos administrados (o povo) quanto às informações necessárias ao exercício do controle.

Segundo Filgueiras (2011, p. 71), a *accountability* pode ser conceituada como segue abaixo:

O conceito de *accountability* não se refere apenas ao processo contábil de prestação de contas, mas também a um processo político e democrático de exercício da autoridade por parte dos cidadãos. Ou seja, uma discussão normativa do conceito deve dar conta de dois problemas fundamentais: 1. o fortalecimento de uma ideia substantiva de democracia, sendo a *accountability* compreendida como um princípio normativo; 2. a operação do conceito no plano das instituições políticas e das práticas dos cidadãos.

O termo *accountability* é utilizado não somente para se referir ao ato de prestação de contas por parte dos agentes públicos para os órgãos oficiais de controle. O referido termo se traduz também como uma maneira de oferecer uma resposta satisfatória às reivindicações requeridas pelos cidadãos. A finalidade da *accountability* é engajar o cidadão para que, de forma articulada, ele possa exercer a sua cidadania.

De acordo com Schedler (apud PINHO; SACRAMENTO, 1999), a *accountability* é apoiada por três elementos fundamentais para a garantia da sua eficácia: informação, justificação e punição. As duas primeiras ideias pressupõem a indicação do ato administrativo pelos gestores do patrimônio público, para auxiliar o controle dos cidadãos sobre o Estado e deste sobre si mesmo. A terceira ideia diz respeito à delegação de responsabilidade sobre os atos administrativos e sanção de comportamentos ímprobos.

Aqui será delimitado o tratamento da *accountability* nas questões atinentes à disponibilização das informações públicas ao cidadão como forma de assegurá-lo do direito de acompanhar e fiscalizar os gastos do Estado. Considera-se que, no Estado democrático de direito, há uma de concordância que, no desenvolvimento de uma administração pública, seja

qual for a associação política e ideológica dos governantes, deve-se posicionar o interesse público como fim principal.

Dentro do conceito de democracia contemporânea, a prestação das contas públicas vem se mostrando como um fato irretroatável, tornando-se um princípio fundamental do modelo democrático atual. O exercício da cidadania apoiado pelas práticas resultantes da *accountability* apresenta-se como um passo importante no alcance de uma administração pública voltada para maximização dos recursos utilizados, a fim de atender às necessidades do povo.

Historicamente, as práticas de *accountability* no nosso país foram estabelecidas através da edição de leis. A manutenção dos recursos públicos e os resultados trazidos pelos administradores desses recursos não eram disponibilizados aos cidadãos de maneira espontânea. Culturalmente, o tratamento das contas dos órgãos públicos era efetuado na ordem inversa do que estabelece o princípio constitucional da publicidade, ou seja, praticava-se o sigilo dos atos administrativos como regra e a divulgação destes atos era mantida como exceção. Tal manobra interessa aos gestores públicos que ferem os princípios da supremacia do interesse público e da publicidade com a intenção de dificultar o conhecimento dos atos públicos.

O interesse público significa o conjunto de interesses individuais que convergem em torno de um benefício que lhes atribui valor ou utilidade de ordem moral ou material. Entende-se, também, que a administração deve executar suas atividades sempre prezando pelos interesses da sociedade, mas nunca dispondo deles, uma vez que o administrador público não goza de livre disposição dos bens que gere, pois o titular desses bens é o povo.

Sobre a supremacia da vontade do Estado, Rosa (2011, p. 45) destaca que:

No confronto entre o interesse do particular e o interesse público, prevalecerá o segundo. Tal não significa o esquecimento do interesse e direito do particular, mas garante a prevalência do interesse público, no qual se concentra o interesse da coletividade [...]. É da supremacia do interesse público que decorre o deferimento de prerrogativas para o Poder Público ou para as entidades que integram a Administração Pública a fim de que exerçam suas funções.

O princípio do interesse público existe para que se faça cumprir a finalidade do interesse da coletividade, e nenhum outro. A administração pública não tem poder para tratar da coisa pública com arbitrariedade ou em benefícios dos seus administradores.

2.3.2 Publicidade x transparência na administração pública

A publicidade, como princípio da administração pública, versa sobre a divulgação dos atos da gestão dos bens públicos, para conhecimento dos cidadãos, em órgãos oficiais. Ela se cumpre através da divulgação do ato em jornal oficial – *Diário Oficial*, ou por fixação, em local determinado, para divulgação dos atos públicos, para conhecimento do público geral e início de produção de efeitos jurídicos.

Essa publicidade engloba os atos públicos em diversos estados e a obediência a esse princípio é requisito para eficácia e moralidade dos atos.

Para Meirelles (1992, p.83), a publicidade

abrange toda atuação estatal, não só sob o aspecto de divulgação oficial de seus atos como também de propiciação de conhecimento da conduta interna de seus agentes. Essa publicidade atinge, assim, os atos concluídos e em formação, os processos em andamento, os pareceres dos órgãos técnicos e jurídicos, os despachos intermediários e finais, as atas de julgamentos das licitações e os contratos com quaisquer interessados, bem como os comprovantes de despesas e as prestações de contas submetidas aos órgãos competentes. Tudo isso é papel ou documento público que pode ser examinado na repartição por qualquer interessado e dele obter certidão ou fotocópia autenticada para os fins constitucionais.

O princípio da publicidade tem como premissa o combate à realização de atos sigilosos e, conseqüentemente, tem a finalidade de mitigar a ocorrência de atos ímprobos. Di Pietro (2005, p. 548) salienta que “o dispositivo assegura o direito à informação não só para assuntos de interesse particular, mas também de interesse coletivo ou geral, com o que se amplia a possibilidade de controle popular da Administração Pública”.

A prestação das contas públicas é um ato de interesse coletivo e só pode ser escusada se assim determinar o interesse público. Os gestores não podem, em decorrência de interesse próprio, ocultar informações necessárias ao exercício da democracia e do controle social.

A publicidade na administração pública brasileira está estabelecida como princípio no artigo 37 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), conforme transcrito a seguir:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]

A sociedade, sendo legítima proprietária da coisa pública – e o Estado personalizado como gestor – tem o direito e o dever de acompanhar o seu gerenciamento, com objetivo de afastar atuação com abuso de poder ou desvio de finalidade. A publicidade, eleita ao lado da legalidade, da impessoalidade e da moralidade, como um dos mais relevantes princípios a que

deve ser submetida à Administração Pública, visa proporcionar um maior grau de transparência às ações governamentais. (GUEDES, 2001, p.19).

O art. 5º, inciso XXXIII, da CF (BRASIL, 1988) assegura a todos os brasileiros o direito de solicitar dos órgãos públicos informações de seu interesse próprio ou de interesse geral ou coletivo, no prazo estabelecido em lei, excetuando os casos cujo sigilo for necessário à segurança da sociedade e do Estado.

Sobre a publicidade na administração pública, Mello (2005, p.102) diz que esse princípio

consagra-se no dever administrativo de manter plena transparência em seus comportamentos. Não pode haver em um Estado Democrático de direito, no qual reside o povo (art.1, parágrafo único, da constituição), ocultamento aos administrados dos assuntos que a todos interessam e muito menos sujeitos individualmente afetados por alguma medida.

Entretanto, habitualmente, o cidadão comum se depara com dificuldades de acesso aos atos administrativos. Tal desapontamento não se dá por falta de desobediência ao princípio legal da publicação, mas sim, por falta de inteligibilidade nas informações. Não é suficiente apenas publicar os atos da gestão, é necessário tornar a publicação compreensível ao administrado.

O princípio da publicidade dos atos públicos trazido pelo Art. 37 não contempla a ideia de transparência na sua totalidade, pois a interpretação distorcida feita pelos gestores públicos baseia-se na publicação de algumas informações acerca do cotidiano da coisa pública somente para atender às imposições legais, demonstrando falta de preocupação com os interesses e necessidades dos usuários.

A transparência pública não se confunde com o tradicional princípio jurídico da publicidade, que fundamenta o moderno Estado de direito. A transparência é um conceito mais amplo do que a publicidade, isso acontece porque uma informação pode ser pública, mas não ser relevante, oportuna, fidedigna, tempestiva e compreensível.

Os dois conceitos são distintos, ainda que a publicidade seja um meio utilizado pelo poder público para garantir o mínimo de transparência seus atos. O que difere os dois termos é que a exigência da publicidade é atendida com a publicação dos atos públicos nos meios de comunicação eleitos como oficiais. A transparência, por sua vez, não se satisfaz com o mero cumprimento de formalidades. Essa exige compromisso em tornar a informação pública um instrumento de controle social. Ser transparente significa transcender as paredes das imposições legais em torno na publicidade e mostrar aos donos da coisa pública como os seus recursos são utilizados.

O simples fato de o gestor público obedecer ao princípio da publicidade não significa que este ato atinja a sua finalidade, que é tornar-se útil ao cidadão. A transparência do Estado se efetiva por meio do acesso do cidadão à informação governamental, o que torna mais democráticas as relações entre o Estado e sociedade civil.

A transparência exige que o gestor público coloque os atos da administração à disposição da sociedade, para que estes sejam interpelados e estejam sujeitos a críticas. Não existe democracia sem a proximidade da população acerca do cotidiano do Estado.

Transparência também refere-se à capacidade que a Administração Pública tem de apresentar informações, quando é questionada, tornando-se fácil para os cidadãos e outros interessados em acessar estas informações municipais. (TEIXEIRA, apud SANTOS; GARRIDO, 2006).

A publicidade, como instrumento de garantia da transparência na gestão dos recursos públicos, sofre modificações positivas, tomando por base a conceitualização de publicidade elencada no Art. 37 da Lei Magna. Dessa maneira, foram criadas outras leis que apoiam a representatividade popular através do controle sobre os atos públicos.

O conceito de publicidade definido na CF/1988 tem sido suplantado por leis que indicam de qual forma os órgãos públicos deverão realizar a *accountability* e oferecer transparência na gestão dos recursos, de forma que as informações alcancem o conhecimento do povo.

Neste contexto, pode-se citar como ferramentas da disseminação da transparência e democratização das informações públicas a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) - Lei complementar 101/2000, a Lei da Transparência, também conhecida como Lei Capiberibe - Lei complementar 131/2009. Essas duas leis figuram como marcos sobre a democracia contemporânea do Brasil.

2.3.3 Aspectos legais da LRF e Lei da Transparência

A cultura da gestão pública perdulária e a ausência de instrumento legal que disciplinasse a gestão dos recursos públicos e, paralelamente, atribuisse responsabilidades aos gestores faziam com que as contas públicas estivessem sempre deficitárias.

O desequilíbrio entre os dispêndios dos governos e as receitas arrecadadas era alarmante. Muitas vezes, a administração ficava exposta a uma gestão descontrolada e negligenciada, na qual acarretava em sérios problemas econômicos aos entes públicos.

Eram corriqueiros os casos de gestão inconsequente. As contas públicas ficavam subordinadas aos interesses políticos dos governantes. Muitas vezes, os administradores assumiam dívidas ao longo da sua gestão e intensificavam essa prática, ao findar os seus mandatos, com a finalidade de deixar a *herança fiscal*. Eram realizadas contratações de pessoal, assunção de dívidas que ultrapassavam o fim do exercício fiscal como forma de retaliar os novos representantes eleitos democraticamente e, ao mesmo tempo, estorvar a execução das leis orçamentárias da nova administração.

Assim, os governos viam-se obrigados a recorrer, repetidas vezes, aos endividamentos para cobrir as deficiências orçamentárias decorrentes da antiga gestão, submetendo-se a altos juros para continuar financiando sua dívida. Isto resultava, conseqüentemente, na incerteza com relação à sua capacidade de saldar os compromissos.

A lei reforça os princípios da Federação. Governantes de Estados e Municípios não terão que prestar contas dos seus atos ao governo federal mas ao seu respectivo Legislativo, ou seja, à comunidade que os elegeu. Tudo isso será feito de forma simplificada para que a sociedade possa exercer o seu direito de fiscalização. Os governantes serão julgados pelos eleitores, pelo mercado e, se descumprirem as regras, serão punidos. (GUEDES, 2001, p. 32).

A racionalização das despesas públicas e a responsabilização dos gestores públicos por atos capciosos teve respaldo com a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal.

2.3.3.1 A Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal (Art. 1º, LRF). Esta lei veio para regulamentar os artigos 163 a 169 da Constituição Federal da República de 1988. Embora a Lei Maior tratasse sobre a necessidade de promover uma administração eficiente acerca das finanças públicas, da dívida pública e da fiscalização das administrações direta e indireta, o texto constitucional não posiciona como objeto de debate a forma como as finanças públicas seriam controladas. Assim, estabeleceu-se que o tema fosse normatizado através de lei complementar.

Estão sujeitos à LRF os Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e os Tribunais de Contas, bem como o Ministério Público e os demais órgãos da administração direta, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais subordinadas.

A legislação define um montante de obrigações, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que diz respeito à renúncia de receita, à geração de despesas com pessoal, à seguridade social, à dívida

consolidada e mobiliária, às operações de crédito, até por antecipação de receita, e à concessão de garantias e inscrição de despesas na conta restos a pagar.

A LRF estabelece limites para os gastos de pessoal nas três esferas de governo e para cada poder. Ela atribuiu, também, à contabilidade pública novas funções no controle orçamentário e financeiro, solicitando-lhe um caráter mais gerencial, visto que, com o controle das despesas e receitas, é possível planejar as ações com finalidade de proteger a administração do desequilíbrio fiscal.

A Lei de Responsabilidade Fiscal surgiu como um marco nas finanças públicas brasileiras. Tal lei introduziu na administração pública um novo modelo de gestão no qual o foco principal está atrelado a uma administração transparente. Essa lei intensifica os esforços integrados entre o Estado e a população para melhoria da qualidade dos gastos públicos e o aprimoramento das estratégias de governança para equilibrar as contas públicas e seu patrimônio como um todo.

De acordo com Silva (apud SANTOS,2001, p.7),

a LRF representa um instrumento eficaz no auxílio aos governantes, quanto à gerência dos recursos públicos, primando por regras claras e precisas, que deverão ser aplicadas a todos os gestores de recursos públicos, bem como em todas as esferas de governo, desde que relacionadas à gestão do patrimônio público, e gestão da receita e despesa públicas, bem como ao endividamento do setor público em geral.

A Lei de Responsabilidade Fiscal pressupõe que a gestão responsável deve ser realizada através da combinação de dois instrumentos essenciais a uma gestão equilibrada: planejamento e transparência. O primeiro diz respeito à responsabilidade do gestor da coisa pública em corrigir os possíveis desvios que afetam o equilíbrio das contas públicas e acompanhamento, de maneira minuciosa, da execução orçamentária da administração.

Quanto ao planejamento, Cruz et. al. (2001, p.16) abordam que sua função é identificar os objetivos e gerar processo capaz de garantir, no tempo adequado, a disponibilidade da estrutura e dos recursos necessários para a execução de determinada ação concreta ou atitude decisória considerada relevante que possibilite um controle imediato.

A transparência figura como um mecanismo necessário ao exercício do controle social. Os gestores estão obrigados a desenvolver mecanismos que assegurem ao cidadão comum o direito a obter informações adequadas e necessárias ao acompanhamento ativo da execução dos orçamentos. A transparência na gestão pública é caracterizada pela democratização das informações de interesse coletivo que são necessárias à efetiva

participação popular nas tomadas de decisões, com a finalidade de melhorar o bem-estar social.

Cruz et al.(apud PLATT NETO et al., 2007, p. 79-80) entendem a transparência como um instrumento de participação popular da seguinte forma:

A transparência na gestão fiscal é tratada na Lei como um princípio de gestão, que tem por finalidade, entre outros aspectos, franquear ao público acesso a informações relativas às atividades financeiras do Estado e deflagrar, de forma clara e previamente estabelecida, os procedimentos necessários à divulgação dessas informações.

O normativo citado define como instrumentos de transparência da gestão fiscal: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF); e as versões simplificadas desses documentos. Tais instrumentos devem ser amplamente divulgados para os cidadãos através dos meios oficiais de comunicação, além de disponibilizá-lo em meios eletrônicos de acesso público.

Os orçamentos e as leis de diretrizes orçamentárias citados acima referem-se ao enunciado do Art. 165 da Constituição Federal (BRASIL, 1988):

Art. 165. As Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
I – o plano plurianual;
II – as diretrizes orçamentárias;
III – os orçamentos anuais.

As leis orçamentárias são importantes instrumentos de planejamento do governo. Através do planejamento, a administração e a população podem traçar, conjuntamente, os projetos de longo prazo, as metas orçamentárias e definir as prioridades alicerçadas naquilo que foi planejado. A iniciativa e competência da elaboração das leis orçamentárias são exclusivas do poder Executivo.

As três peças orçamentárias: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) são fundamentais para a organização das ações governamentais e devem ser executadas de forma complementar e harmônica, com a finalidade de evitar desperdício de recursos públicos e atender a população. Existe uma organização funcional entre as três leis ordinárias justificadas pela competência de cada uma delas: o PPA possui um caráter estratégico e define as ações de longo prazo; a LDO possui caráter tático e posiciona-se como um elo entre o PPA e a LOA, pois ela define as metas estabelecidas no plano plurianual e orienta a elaboração da LOA; e finalmente, a LOA, que

tem caráter operacional, ou seja, nela, as ações do governo são quantificadas e qualificadas. Essa lei determinará quais ações serão executadas dentro do exercício financeiro posterior.

A lei que instituir o PPA estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital, e outras delas decorrentes, e para as relativas aos programas de duração continuada (BRASIL, 1988). A execução de um PPA tem duração de quatro anos, vigorando a partir do segundo ano de um mandato vigente até o final do primeiro ano do mandato seguinte. O PPA deve prezar pelo uso de uma linguagem próxima à utilizada pela sociedade e organizar as ações de governo voltando-as para um público-alvo específico. Ele deve colaborar no processo de comunicação governo-população e tornar pública as informações referentes à execução dos programas do governo, possibilitando um bom nível de controle social da aplicação dos recursos e uma maior participação da sociedade nos debates inerentes ao processo de elaboração/revisão do PPA.

A LDO compreenderá as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. (Art. 165, § 2, CF/1988).

Albuquerque (apud PALUDO, 2011, p. 71) define que,

diante da necessidade de se ajustar a programação prevista no Plano Plurianual ao cenário político, econômico e institucional que se apresenta nos meses que antecedem a elaboração e análise da proposta orçamentária, a Lei de Diretrizes Orçamentárias tem o poder de antecipar um fato inevitável: a necessidade de se fazer escolhas.

A LRF ampliou o significado da abrangência da LDO, adicionando a essa ferramenta de planejamento a função de controlar as receitas e despesas e promover o equilíbrio fiscal. A LRF estabelece que, além de dispor sobre o equilíbrio entre receitas e despesas, a LDO deve estabelecer critérios e formas de limitação de empenho, na ocorrência de arrecadação da receita inferior ao esperado, de modo a comprometer as metas de resultado primário¹ e nominal² previstas para o exercício. Deve dispor sobre o controle de custos e avaliação dos resultados dos programas financiados pelo orçamento; disciplinar as transferências de

¹ O resultado primário é obtido através da soma das receitas primárias menos o somatório das despesas primárias (nesse cálculo excluem-se despesas com juros da dívida pública).

² O resultado nominal determina se o ente governamental necessita obter financiamento ou não. Sendo positivo, o governo poderá reduzir o endividamento público. Se o resultado for negativo, o governo tomará novos empréstimos e, conseqüentemente, aumentará seu endividamento.

recursos a entidades públicas e privadas; quantificar o resultado primário a ser obtido com vistas à redução do montante da dívida e das despesas com juros. Visa também a estabelecer limitações à expansão de despesas obrigatórias de caráter continuado. Além disso, a LDO tem também o objetivo de submeter à apreciação popular a escolha das prioridades para a aplicação dos recursos públicos.

A LOA, também denominada orçamento, é a lei que estima os valores da receita e fixa os valores da despesa para determinado exercício. Constitui o mais importante instrumento de gestão orçamentária e financeira da administração pública, cuja principal finalidade é organizar o equilíbrio entre receitas e despesas públicas.

A Lei Orçamentário Anual é uma lei ordinária formal, pois percorre todo processo legislativo (discussão, votação, aprovação, publicação), mas não é em sentido material, pois delas não se origina nenhum Direito Subjetivo. [...] é conhecida como a *lei dos meios* (grifo do autor) porque é um ‘meio’ para garantir créditos orçamentários e recursos financeiros para a realização dos planos, programas, projetos e atividades dos entes governamentais. (PALUDO, 2011, p.49).

As ações governamentais constantes na LOA devem ser compatíveis com o que foi estabelecido na LDO. Na sua etapa qualitativa, a LOA estabelece os projetos e ações que serão executados naquele exercício. Na sua fase quantitativa, a LOA estabelece referenciais monetários necessários para a execução das ações governamentais. É com base nas autorizações contidas na LOA que as despesas do exercício são executadas.

A parceria Estado-população é crucial ao atendimento dos objetivos dos planos e orçamentos governamentais. Os orçamentos devem ser disponibilizados e discutidos com a sociedade de forma aberta, pois, não há como planejar ações governamentais sem considerar os anseios dos principais interessados (o povo). A publicação das leis orçamentárias, por si só, não oferece ao cidadão a oportunidade de analisar e escolher quais serão os caminhos que o Estado deve trilhar em busca de uma execução fiscal que traga melhoria na qualidade de vida.

As informações contidas nesses instrumentos de planejamento e utilização satisfatória dos recursos públicos devem proporcionar à comunidade – por menores que sejam o seu grau de escolaridade e conhecimento acerca do funcionamento da administração pública - condições de compreender o conteúdo dessas leis e utilizá-los como ferramenta de tomada de decisões.

O RREO e o RGF são dois demonstrativos que têm como objetivo demonstrar periodicamente a situação orçamentária e financeira dos órgãos públicos. Seus resultados indicam o cumprimento (ou não) das metas fiscais.

O RREO abrangerá os órgãos da administração direta e entidades da administração indireta de todos os poderes, que recebam recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social, inclusive sob a forma de subvenções para pagamento de pessoal ou de custeio ou de despesa de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária. O RREO é composto de duas peças básicas e de alguns demonstrativos auxiliares. As peças básicas são o balanço orçamentário, cuja função é especificar, por categoria econômica, as receitas e as despesas, e o demonstrativo de execução das receitas (por categoria econômica e fonte) e das despesas (por categoria econômica, grupo de natureza, função e subfunção). Este demonstrativo contábil deverá ser divulgado em até trinta dias após o encerramento de cada bimestre.

O RGF ocupa posição central no que diz respeito ao acompanhamento das atividades financeiras do Estado. Cada um dos Poderes, além do Ministério Público, deve emitir o seu próprio RGF, abrangendo todas as variáveis imprescindíveis à consecução das metas fiscais e à observância dos limites fixados para despesas e dívida. O RGF objetiva o controle, o monitoramento e a publicidade da obediência, por parte dos entes federativos, aos limites estabelecidos pela LRF de Despesas com Pessoal, Dívida Consolidada Líquida, Concessão de Garantias e Contratação de Operações de Crédito. Todos esses limites são definidos em percentuais da Receita Corrente Líquida (RCL). Ao final do exercício, a LRF exige ainda a publicação de demonstrativos que evidenciem as Disponibilidades de Caixa e a Inscrição de Restos a Pagar.

A prestação das contas públicas é o instrumento principal de garantia de transparência e gestão responsável. Este último instrumento abarca todos os outros citados acima quanto a disponibilização das contas públicas ao órgão oficiais de fiscalização. A LRF estabelece que as contas prestadas pelo chefe do Poder Executivo devem estar acompanhadas pelas dos presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, além das do chefe do Ministério Público. Todas as contas são objeto de parecer prévio do respectivo Tribunal de Contas e, após analisadas pelos órgãos competentes, será dada ampla divulgação dos resultados da apreciação das contas, julgadas ou tomadas. (Art. 56, § 3º, LRF).

Nesta oportunidade, o legislador menciona a obrigatoriedade de tornar a prestação de contas um ato de transparência, no entanto, ele não designa a forma como a prestação de

contas cumprirá esse papel. A lei despreocupa-se em normatizar e elencar quais são os meios que a população poderá ter acesso a essas informações de maneira desburocratizada.

Os relatórios e demonstrativos criados a partir da LRF são ferramentas de controle de difícil compreensão até mesmo pelos profissionais da área contábil. Tais instrumentos trouxeram, de certa forma, uma evolução das práticas de garantia de transparência. No entanto, a informações neles contidas devem ser traduzidas para a parte mais interessada: a população. Os agentes públicos devem se empenhar na tarefa de adequar as informações à linguagem que seja capaz de ser compreendida e interpretada pelo povo.

2.3.3.2 A Lei da Transparência

Dentro da expectativa de tornar a gestão da coisa pública e a prática da *accountability* uma atividade que estreitaria a relação entre gestão fiscal transparente e participação popular no controle da execução dos orçamentos públicos, a LRF foi ampliada com a criação da Lei Complementar 131/2009 que trouxe novas formas de apresentar a prestação de contas e aperfeiçoar o controle social sobre a administração pública.

A Lei Complementar 131/2009, também conhecida como Lei Capiberibe, foi redigida pelo Senador João Capiberibe, através do projeto de Lei do Senado nº 130, de 2003, no qual acrescenta à Lei Complementar nº 101, de quatro de maio de 2000 os Arts. 48-A, 48-B, 48-C, 73-A, 73-B. Oportunamente, o legislador solicita nova redação ao parágrafo único do Art. 48 da mesma lei com intuito de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Na sua justificativa sobre a relevância do seu projeto de lei, o Senador João Capiberibe argumenta que as alterações propostas visam a dar maior efetividade e eficácia ao princípio da publicidade, previsto no Art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988, de maneira a possibilitar maior transparência à gestão da coisa pública e, assim, prevenir e combater a corrupção.

O autor do projeto utilizou da experiência positiva da gestão orçamentária transparente implantada em seu Estado e, então, apresentou projeto de lei que tornaria obrigatório que todos os entes públicos do país divulgassem as informações acerca da execução dos seus orçamentos de forma semelhante ao portal criado no Amapá.

Em 1990, enquanto prefeito de Macapá - AP, Antônio Capiberibe solicitou a criação um projeto no qual consistia em elaborar um programa que disponibilizasse, em tempo real, a

execução orçamentária do governo estadual, na internet. Dessa forma, as ferramentas tecnológicas disponibilizavam diretamente da contabilidade os dados da execução orçamentária, no momento em que eram empenhados, e colocá-los em tempo real na internet. Com a criação do portal www.amapa.gov.br era possível fiscalizar minuciosamente os gastos públicos, chegando-se ao ideal de se poder consultar, por exemplo, um pagamento de compras de pequeno vulto, com acesso ao histórico da ordem de pagamento do valor. (Cf. CAPIBERIBE, 2013).

O autor do projeto de lei defendeu, também, que o acesso pleno às informações e o acompanhamento da sociedade, em tempo real, sobre a execução orçamentária e financeira, deveriam ser obrigatórios aos municípios e aos estados-membros. Pela nova redação da parte final do parágrafo único do Art. 48 da LRF, o acesso a tais informações seria possível de ser viabilizado sem onerar o erário.

A ideia do autor é pertinente à medida que ele coloca a relação custo-benefício como elemento relevante na decisão de tornar a lei uma realidade. O produto resultante da elaboração de instrumentos de garantia de transparência é o combate à corrupção. A gestão fiscal quando acompanhada pelos olhos da população mitiga a ocorrência de desperdícios dos recursos e dilapidação do patrimônio público e, conseqüentemente, traz economia à administração pública.

A Lei da Transparência assegura mecanismos de garantia da transparência da gestão pública no qual a população atua ativamente dos processos de realização de atos administrativos que irão suprir suas demandas. A intenção desta lei é desburocratizar o acesso aos meios de comunicação entre o Estado e a sociedade, pois, os cidadãos são aqueles que devem estar mais próximos de onde os fatos ocorrem e, portanto, podem manter uma fiscalização permanente sobre tudo que é público. Estes possuem o direito de cobrar dos órgãos públicos o cumprimento de suas responsabilidades.

A Lei Complementar nº 131/2009 propiciou o respaldo à transparência na administração pública, concatenando conceitos existentes na Carta Magna de 1988 e a Lei de Responsabilidade Fiscal sobre informações públicas. Assim, articula meios mais simplificados de acesso às informações da vida pública e, conseqüentemente, promove avanços no sistema democrático brasileiro.

Os três incisos do Art. 48 da citada lei vem complementar a lacuna existente na LRF acerca dos instrumentos de transparência e controle:

Da Transparência da Gestão Fiscal

Art. 48. [...] Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A. (BRASIL, 2000).

A participação na qual se refere o Art. 48, inciso I dessa lei, está relacionada ao empenho mútuo entre sociedade e governantes, na formação de parcerias, para que a gestão das suas unidades seja avaliada. Os governantes, na condição de representantes da vontade do povo, devem oferecer, de forma desburocratizada, meios de promover discussões sobre gestão e a sociedade. O povo deverá sugerir melhorias e realizar cobranças, a fim de receber os benefícios esperados.

Segundo César (2011, p. 359),

a audiência pública administrativa é um instrumento colocado à disposição dos órgãos públicos para, dentro de sua área de atuação, promover um diálogo com os atores sociais, com o escopo de buscar alternativas para a solução de problemas que contenham interesse público relevante. Com a participação de todos, é mais fácil encontrar um caminho que, se não agrada a todos, pelo menos valorizou o diálogo social, os envolvidos tiveram a possibilidade de participação no debate e na construção de alternativas para solucionar o problema que os aflige.

A audiência pública é uma das formas de participação e de controle popular da administração pública. É parte integrante do processo de decisão realizado através da democracia participativa. A realização das audiências públicas é um ato público, de ampla divulgação, a partir do qual são tomadas decisões legítimas através da participação direta da comunidade. Nesse ambiente, o Estado abre oportunidade de o povo colaborar com o planejamento, fiscalização e análise dos atos públicos.

Lock (2004, p. 128) acrescenta que

a audiência pública, como espécie do gênero participação popular, constitui-se em importante vertente de prática democrática, tomada em sua plena concepção doutrinária, que é a possibilidade de acesso e exercício do poder. Ela se constitui em enorme meio de obtenção de informações, que capacitam o cidadão para uma participação de resultados, seja através da legitimação dos atos compartilhados com a administração, seja através de uma constante negociação democrática.

O debate público, no processo de elaboração e execução orçamentária, não é novidade trazida pela Lei de Transparência. A intervenção popular nas questões relacionadas à condução das ações governamentais de longo e curto prazo está relacionada à elaboração do orçamento participativo. A Lei Complementar 131/2009 somente traz um modelo de garantia de transparência, o orçamento participativo, já empreendido pelo município de Porto Alegre que, por sua vez, foi adaptado para a realidade de outros estados.

A disponibilização, em tempo real, das informações pormenorizadas da execução orçamentária e financeira dos órgãos públicos pode ser considerada a grande inovação trazida pela Lei Complementar 131/2009. A internet passa a ser um veículo de comunicação entre o Estado e o cidadão. Dessa forma, os órgãos e agentes gerenciadores do Estado deverão disponibilizar em seus *portais de transparência* a plena divulgação e acompanhamento pela sociedade de informações pormenorizadas e tempestivas sobre seu fluxo orçamentário e financeiro. O primeiro refere-se à arrecadação da receita e à execução da despesa fixada na LOA. A gestão dos fluxos financeiros refere-se aos recebimentos e pagamentos constantes da programação financeira da administração pública.

A disponibilização das informações sobre a execução orçamentária em tempo real tornou-se uma atividade rotineira da administração pública. Os entes tem o prazo de disponibilização das informações definido até o primeiro dia útil posterior à data do registro contábil nos seus respectivos sistemas.

Segundo afirma Cruz (2011, p. 4),

[...] a informação deve representar, para quem recebe a mensagem, um impacto capaz de provocar reação ou decisão. Pode-se inferir, portanto, que o emissor da comunicação, seja ela um dado, uma mensagem ou qualquer outro sinal, deva atentar para as qualidades de captação e meios de absorção do receptor. Expor números ou detalhar situações que não provocam reação, ou sequer são legíveis para os leitores e leitoras, significa ater-se na produção de dados.

A peça chave da disponibilização do cotidiano financeiro e orçamentário dos órgãos públicos através de softwares e, também, através da internet é facilidade de acesso dessas informações trazidas pelas ferramentas tecnológicas. No entanto, é um desafio a administração pública tornar esse meio de controle social uma ferramenta de fácil alcance do cidadão.

Ainda conforme Cruz (2011, p.6),

parece ser oportuno sugerir iniciativas complementares para auxiliar as pessoas não especializadas em finanças públicas a interpretar os dados. Quiosques educativos em rodoviárias e terminais de passageiros poderiam, didática e paulatinamente,

estimular e incentivar aos interessados e ajustando-se, gradualmente, a linguagem dos comuns com o *dizer da tecnocracia*.(grifo do autor).

A transparência também deverá ser assegurada através da adoção de sistema integrado de administração e controle (Art. 48, inciso III, LRF) no qual deverá ser integrado com os respectivos *portais de transparência*, de forma que sejam disponibilizadas para a sociedade, no mínimo, a execução orçamentária e os fluxos financeiros exigidos pela lei.

A elaboração do sistema integrado de administração citado acima teve sua regulamentação através Decreto nº 7.185, de 27 de maio de 2010, que “dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, no âmbito de cada ente da Federação, nos termos do art. 48, parágrafo único, inciso III, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências.” Conforme aponta o Decreto 7.185, Art. 2º. § 2º, inciso II (BRASIL, 2010), entende-se por sistema integrado as soluções de tecnologia da informação que, funcionando em conjunto, suportam a execução orçamentária, financeira e contábil do ente da Federação, bem como a geração dos relatórios e demonstrativos previstos na legislação.

O legislador estabeleceu prazos distintos para que os órgãos públicos pudessem se adequar a essa nova realidade:

Ficam estabelecidos os seguintes prazos para o cumprimento das determinações dispostas nos incisos II e III do parágrafo único do art. 48 e do art. 48-A:

- I – 1 (um) ano para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios com mais de 100.000 (cem mil) habitantes;
- II – 2 (dois) anos para os Municípios que tenham entre 50.000 (cinquenta mil) e 100.000 (cem mil) habitantes;
- III – 4 (quatro) anos para os Municípios que tenham até 50.000 (cinquenta mil) habitantes³. (BRASIL, 2009).

O critério utilizado para diferenciação dos prazos é a quantidade de habitantes de cada município e a vigência dos prazos começou a partir da data da publicação da Lei da Transparência. O legislador entendeu que os municípios menores teriam maiores dificuldades de anteder à referida lei devido à carência de recursos tecnológicos nestas cidades. Os agentes responsáveis que não cumprirem as exigências impostas pela Lei Complementar nº131/09 e sua regulamentação poderão sofrer ações de improbidade administrativa por atentarem contra o princípio da publicidade. Dentre essas sanções, pode-se citar a perda da função pública, a suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos e o pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente.

³ A partir do dia 27 de maio de 2013, tornou-se obrigatório o cumprimento da Lei Capiberibe para os municípios que tenham até 50.000 (cinquenta mil) habitantes.

2.3.4 Participação popular e controle social

O termo democracia participativa ou deliberativa refere-se à intervenção popular nas decisões realizadas pelos gestores para alcance do bem-estar das comunidades. Neste sentido, a participação popular está apoiada pelos instrumentos legais de participação e controle social. Dessa forma, a população deixa de participar das decisões do Estado apenas através do voto e intervém, diretamente, nos rumos da administração pública.

A insuficiência da democracia puramente representativa⁴ para a construção de uma democracia plena e participativa, efetivada nos planos econômico, político e social, trouxe para a discussão a necessidade de combinar os dois modelos. A democracia representativa tem por base os modelos democrático-participativos de gestão dos recursos públicos. Assim, a união entre o Estado e a comunidade fortalece os meios de gestão democrática pautada na submissão à consulta pública da destinação dos recursos disponíveis. (FERRI, 2009, p. 35).

A democracia representativa tem sido questionada em decorrência da falta de credibilidade gerada pelos seus processos. O eleitorado sente-se desamparado pelas situações contrárias àquilo que ele almeja enquanto representado por um agente político. A exemplo dessas arrenegações pode-se mencionar os frequentes casos de corrupção e defesa de interesses pessoais em detrimento dos interesses coletivos ocorridos dentro dos três Poderes do Estado. Esse fato macula a característica precípua desse sistema político e traz desconfiança acerca da eficácia da delegação de poderes e à extensão da democracia existente no modelo de representatividade.

Entende-se que a evolução dos modelos de gestão pública está inserida em um contexto em que a permanente e constante insatisfação cidadã com o sistema político passou a ocupar um lugar central na gestão. (FERNANDÉZ, 2010, p.21).

Fernandéz (2010, p. 20-21) argumenta que a preocupação com a participação do povo pode ser observada e analisada através de três dimensões distintas, mas que interagem na importância da participação na gestão pública:

Política(grifo do próprio autor): a constatação de uma baixa confiança dos cidadãos no desempenho do trabalho institucional, e não nas instituições democráticas em si mesmas, abre um espaço de reflexão destinado a buscar as mudanças necessárias para incrementar a legitimidade e o papel de liderança das administrações em um contexto em que já não possuem o monopólio do interesse geral.

Administrativa(grifo do próprio autor): a constatação do aumento da complexidade dos problemas, a interdependência quanto das causas quanto das soluções, assim como o problema da articulação dentro da administração e entre as administrações e

⁴ Na democracia representativa a participação popular é realizada de forma indireta e formalizada. O povo delega parte de sua soberania aos representantes eleitos, para legislarem em seu nome e respeitando a sua vontade.

os agentes sociais e econômicos requerem, nessa dimensão, um ponto de vista racional.

Social (grifo do próprio autor): [...] considerando a perda do monopólio do interesse geral por parte das administrações, emerge um problema intimamente ligado ao desenho das políticas públicas em um horizonte de recursos limitados, onde qualquer normativa é suscetível de crítica: o que se prioriza, como e quem participa na priorização que enquadra a atuação pública em um horizonte de transparência e participação.

A democracia deliberativa ultrapassa o processo de eleição dos representantes populares, os quais são designados para obter do Estado, respeitando o interesse coletivo, uma contrapartida benéfica em relação àquilo que é tributado do cidadão. Nesse modelo de gestão compartilhada, existem discussões democráticas nas quais o cidadão pode livremente expressar sua opinião e mostrar ao Estado os interesses da sua comunidade. O modelo da democracia deliberativa diminui a distância entre a população e os seus representantes e desburocratiza o exercício do controle social.

A democracia participativa brasileira, garantida pelo princípio da participação popular, prevê variadas formas de atuação dos cidadãos no encaminhamento político e administrativo do Estado.

Lüchmann (2002, p. 19) define que

a democracia deliberativa constitui-se como um modelo ou processo de deliberação política caracterizado por um conjunto de pressupostos teórico-normativos que incorporam a participação da sociedade civil na regulação da vida coletiva. Trata-se de um conceito que está fundamentalmente ancorado na ideia de que a legitimidade das decisões e ações políticas deriva da deliberação pública de coletividades de cidadãos livres e iguais.

A intervenção social nas decisões políticas e administrativas do Estado, através da participação, visa a promover uma maior integralização entre o Estado e a sociedade, na qual o cidadão seja capaz de orientar, acompanhar e fiscalizar a gestão pública.

O controle social funciona como mecanismo exigência de gestão transparente e ferramenta de combate à corrupção. Através do controle social, será possível analisar as ações do Estado na gestão dos recursos públicos, a fim de garantir o desenvolvimento social e a obediência ao interesse coletivo.

[...] controle social é a participação da sociedade civil nos processos de planejamento, acompanhamento, verificação e avaliação da gestão pública e na execução das políticas e programas públicos, avaliando objetivos, processos e resultados. Trata-se de uma ação conjunta entre Estado e sociedade em que o eixo central é o compartilhamento de responsabilidades com vistas a aumentar o nível da eficácia e efetividades das políticas e programas políticos. (VIANA, 2009, p. 33).

Nesse contexto, através do controle social, mantém-se, assim, legitimidade da política do Estado perante à população, como também abre caminho para que esta população fiscalize a coisa pública.

O controle social é direito humano fundamental na primeira geração desses direitos, expressando-se no exercício da cidadania, e serve de meio para a proteção dos direitos individuais e coletivos. (SIRAQUE, 2005). O exercício da cidadania é realizado quando indivíduo age para defender o interesse da coletividade, exigindo do Estado ações que gerem benefícios conjuntos, extrapolando as barreiras do pensar e agir pelas causas de interesse individual.

Siraque (2005, p.21) defende que existe diferenciação entre os termos participação popular e controle social, no que diz respeito à forma de atuação do cidadão. Segundo o autor, a participação popular se caracteriza pelo envolvimento da sociedade no exercício do poder político, na qual há uma partilha de responsabilidades entre Estado e sociedade, com vistas a atingir o interesse da coletividade. Por outro lado, o controle social está ligado à ideia de fiscalização e acompanhamento daquilo que foi constituído por quem tem o poder político. Ele está relacionado à verificação do cumprimento da norma jurídica, concretizada pela administração pública de acordo à forma estabelecida.

2.3.4.1 Orçamento participativo como ferramenta de participação popular e controle social

O OP caracteriza-se como um instrumento de realização da democracia deliberativa na qual o processo de decisão e o planejamento dos órgãos públicos são acompanhados pelos cidadãos. O fundamento político do OP está no fato de que, se os cidadãos pagam seus tributos, então têm o direito de ajudar a decidir como esses tributos serão arrecadados e de que forma serão aplicados pelo setor público. (SIRAQUE, 2005, p.118).

Siraque (2005, p.119) ainda discorre que a expressão “orçamento participativo” significa a partilha de poder político entre o Poder Público e a sociedade, visando à democratização na elaboração da lei orçamentária, à gestão e ao controle social. A realização do orçamento participativo estreita as relações entre população e Estado. As reivindicações populares, de caráter local, são indicadas através da elaboração do orçamento público, fazendo-se cumprir a prática da cidadania. Paralelamente, o município analisa tais propostas e executa a gestão do orçamento delimitando suas prioridades, a partir da vontade popular.

Ferreira (2003, p. 65), afirmando a importância do OP na construção de uma gestão democrática, argumenta que

uma dessas alternativas é o Orçamento Participativo, que tem se difundido como uma inovação na gestão dos recursos públicos, contando com a participação popular. Ele está ligado ao principal instrumento de planejamento, a curto prazo, utilizado pelo governo, o Orçamento Público, destinando parte das verbas anuais ao atendimento das prioridades eleitas pelas comunidades regionais.

A ampliação desse modelo de gestão modifica as formas tradicionais de governo, no qual as decisões administrativas dos municípios eram tomadas pelo Estado, de forma unilateral. Hoje, o cidadão atua como agente do processo de governar. A sociedade se organiza, busca suas potencialidades e discute os rumos orçamentários e financeiros, ou seja, ela deseja que se amplie o dever do governo de ouvi-la e prestar contas daquilo que foi sugerido.

O Orçamento Participativo decorre das reivindicações de movimentos populares frente aos limites da democracia representativa no país. Regime este que se mostra historicamente incapaz de permitir, isoladamente, a superação de práticas administrativas responsáveis pela segregação espacial e pela exclusão das camadas populares das arenas de decisão das políticas públicas. Os confrontos com a cultura autoritária da administração pública, tradicionalmente fechada aos anseios populares, e as ações públicas que buscam reverter processos responsáveis pela ampliação das desigualdades sociais, agravadas nas últimas décadas contribuíram também para o surgimento das experiências do Orçamento Participativo. (RIBEIRO; GRAZIA, 2003, p. 17).

O OP tem como premissa a constante abertura dos meios de tomadas de decisões, que são públicas, para análise e parecer da população. Através disso, a sociedade medirá a eficiência e a eficácia na gestão das receitas públicas. Ele é caracterizado como um modelo ou processo de deliberação política pautado na efetiva participação dos sujeitos sociais nas discussões e definições relativas a assuntos de interesse das coletividades. (LÜCHMANN, 2002, p. 9).

O OP, como instrumento de controle social, é realizado através do direito normatizado de fiscalizar a execução orçamentária. Essa fiscalização ocorre através da obtenção de dados e na busca de informações para subsidiar a participação popular na elaboração do orçamento público e no acompanhamento, fiscalização da execução orçamentária realizada pelos órgãos competentes. (SIRAQUE, 2005, p.119).

O OP possibilita o desenvolvimento da visão crítica do cidadão e faz com que este busque estar ciente da gestão dos recursos públicos. O controle social sobre o desempenho das atividades do Estado demanda dessa instituição mais publicidade e transparência nos gastos estatais. O OP é um meio de participação e controle social, no qual torna evidente a cidadania ativa, uma vez que esse instrumento possui grandioso valor para a gestão das políticas públicas em âmbito municipal. (SÁNCHEZ, 2002, p. 57).

Corroborando com a ideia de Sánchez, outro estudioso sobre o tema, Pontual (1999, p. 48-49), resume os méritos do OP da seguinte forma:

Possibilita o confronto das demandas de um bairro ou região com a realidade e as demandas mais gerais da cidade;
 Possibilita o exercício de uma solidariedade efetiva entre os distintos segmentos de uma região e da cidade a partir de uma visão comparativa das carências de exclusão social;
 Possibilita a construção de critérios objetivos e públicos que orientam a distribuição dos recursos na cidade em oposição a tradicionais práticas clientelistas;
 Possibilita uma consciência mais efetiva das possibilidades e dos limites dos recursos públicos e uma visão mais clara das atribuições das distintas esferas do poder;
 Estimula as práticas de parceria para resolução de problemas e atendimento de demandas;
 Possibilita o desvelamento dos mecanismos de funcionamento da máquina do Estado e dos procedimentos de elaboração e execução orçamentárias;
 Proporciona o encontro entre o saber técnico e o da população;
 Estimula o aprendizado de que o conflito é parte do processo e de que são necessárias regras claras e democráticas para a disputa dos interesses em negociação dos conflitos.

O surgimento do OP contribuiu para a evolução dos processos democráticos do Brasil, trazendo espaços deliberativos, abertos à participação social. Atualmente, o OP figura como uma das criações institucionais mais inovadoras do país, pois oferece aos cidadãos a oportunidade de se envolverem diretamente nas questões públicas, integrando-os no processo de tomada de decisão nos municípios. É notável que a parceria entre governo e sociedade traz relevantes benefícios para a comunidade local. Ao participar das decisões acerca dos rumos do orçamento municipal, a população pode acompanhar e fiscalizar a execução das prioridades eleitas e exigir transparência e prestação de contas por parte dos executores. (FERREIRA, 2003).

2.3.4.2 A origem do OP no Brasil

O OP surgiu na Constituição Federal de 1988 como uma ferramenta auxiliadora à prática da democracia e participação popular, tendo por característica a atuação das comunidades na definição dos aspectos prioritários e na aplicação dos recursos do orçamento. Entretanto, o OP obteve reconhecimento nacional e internacional através da experiência de Porto Alegre (RS), que se tornou exemplo para o mundo de administração local, transparente e participativa.

Antes de 1989, a comunidade não havia experimentado a ideia de participar da organização e gestão dos recursos do município. Os processos de elaboração e execução dos orçamentos eram desconhecidos pela população. Até então, a participação popular

na construção OP não existia como uma ferramenta de desenvolvimento municipal. As decisões políticas eram tomadas sem a observação e análise da realidade de cada bairro, pois não existia discussões acerca das prioridades da coletividade. Tais circunstâncias traziam como consequência a dificuldade de a população controlar os recursos aplicados.

A nova experiência trazida pela gestão do Partido dos Trabalhadores (PT), partido que defendia a ideia de democracia participativa, numa aliança com movimentos sociais, trouxe para a cidade uma mudança na forma de se fazer administração dos recursos públicos. Esta experiência democrática alcançou, gradualmente, visibilidade e foi aplicada em vários municípios brasileiros, ao longo do tempo.

Em Porto Alegre, a proposta do orçamento participativo nasceu nas circunstâncias da vitória eleitoral do PT, no pleito municipal de 1988. A proposta do orçamento participativo foi gerada na interseção entre sociedade civil e administração estatal, o que possibilitou que a identificação de um tema contencioso – no caso o orçamento – fosse transformada em um proposta de participação dos atores comunitários na elaboração do orçamento. (SÁNCHEZ, 2002, p.25).

As primeiras ideias sobre o funcionamento participativo e suas características principais, desde o início, foram resultado do diálogo entre os movimentos comunitários e o PT.

Sánchez (2002) ainda destaca que a organização do OP, mesmo que de forma simplificada, tinha como pauta os seguintes pontos: a) constatação das necessidades da comunidade através da divisão territorial; b) consolidação dos conselhos regionais; c) participação de diversas entidades civis para compor as assembleias regionais, em conjunto com os conselhos; d) discussão sobre aplicação dos recursos em diversas temática (educação, transporte, saúde); e) dever do conselho em representar a vontade dos representados; f) dever do conselho prestar contas dos seus atos ao conjunto de moradores representados.

O esboço do funcionamento do OP foi necessário para que esse modelo de gestão compartilhada se expandisse para outros municípios. Ao longo do tempo, a implantação do OP nos diversos municípios brasileiros ocorreu através da adaptação às condições e à estrutura de cada cidade.

Atualmente, cada município utiliza metodologia própria de integração da sociedade civil na gestão da sua cidade, bem como estabelece critérios de avaliação dos resultados obtidos nessa mesma gestão. Essa metodologia está pautada no benefício mútuo entre a administração municipal e o interesse da sociedade.

Na última década, OP esteve presente em mais de 200 municípios do Brasil e em diversas cidades da Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Guatemala, México, República Dominicana, Uruguai e Venezuela. (BANCO MUNDIAL, 2008).

O orçamento participativo tem sido reconhecido como importante instrumento de participação de sujeitos da sociedade civil na gestão de recursos públicos, consiste numa experiência de cunho democratizante, pois insere a sociedade civil na definição do uso de recursos públicos e faz com que a correlação de forças na relação com o Estado se torne menos desigual na medida em que permite a participação e intervenção de outros sujeitos políticos na tomada de decisões, na discussão de políticas públicas. (FERRI, 2009, p. 24).

Santos (apud NOVAES, 2009) mostra que o OP se baseia em três princípios nas quais tornam a participação popular fundamental na tomada de decisão dos municípios:

- a) todos os cidadãos têm o direito de participar, sendo que as organizações comunitárias não detêm, a este respeito, pelo menos formalmente, *status* ou prerrogativas especiais;
- b) a participação é dirigida por uma combinação de regras de democracia direta e de democracia representativa, e realiza-se através de instituições de funcionamento regular cujo regimento interno é determinado pelos participantes;
- c) os recursos de investimento são distribuídos de acordo com um método objetivo baseado em uma combinação de 'critérios gerais' [...] e de 'critérios técnicos' [...].

A combinação dos três elementos acima citados caracteriza a forma de participação popular no qual o cidadão se organiza para colocar na pauta do orçamento participativo quais são as necessidades da coletividade. A realização do OP compreende tanto a participação popular na tomada de decisões acerca da melhoria na utilização dos recursos públicos, como controle social sobre as obras e serviços que foram selecionados para serem executados através da escolha da coletividade.

Atualmente, no Brasil, as experiências de Orçamento participativo têm sido um avanço em termos de orçamento na medida em que colocam, ao longo do processo, o cidadão decidindo junto com o poder público, garantindo que as necessidades maiores da cidade, em termos de investimentos, estejam realmente alocadas na peça orçamentária. (PERES apud VIANA, 2000, p. 221).

Nesse modelo de co-gestão, é exercido o controle prévio e concomitante sobre as ações governamentais, no qual são analisados processos e atos públicos e as informações geradas pelos gestores. Há também a verificação o grau de transparência e a efetividade dessas ações, evitando, assim, prejuízos à Administração Pública.

2.3.5 O orçamento participativo em Vitória da Conquista

2.5.5.1 Caracterização da cidade

O município de Vitória da Conquista, localizado na região Sudoeste da Bahia, a 503 km da capital, de acordo com os dados do IBGE, censo 2010 (BRASIL, 2013), é a terceira maior cidade do Estado, tem uma população de 306.866 habitantes e área de 3.356,886 km². A cidade atende à demanda de diversos municípios limítrofes como: Cândido Sales, Belo Campo, Anagé, Planalto, Barra do Choça, Itambé, Ribeirão do Largo e Encruzilhada.

Vitória da Conquista possui a quinta maior economia da Bahia, com participação de 2,29% no Produto Interno Bruto (PIB) estadual. Em dez anos, de 1999 a 2009, o PIB municipal apresentou um crescimento superior a 340%. Esse crescimento se baseia na expansão de um grande conjunto de atividades. (PMVC, 2013).

O principal impulsionador do desenvolvimento da cidade é o setor de serviços, que é responsável por mais de 70% do PIB local. A cidade também conta com um grande número de empresas que atuam no comércio varejista e atacadista. A construção civil é outro vetor de crescimento, principalmente, nos últimos cinco anos e, em especial, após a implementação, por parte do Governo Federal, do programa Minha Casa Minha Vida. O setor contribui, de maneira significativa, na geração de empregos, com fortalecimento do mercado local. (PMVC, 2013).

Vitória da Conquista também se destaca por possuir um polo educacional diversificado e privilegiado, que atrai estudantes de todas as regiões da Bahia e de outros Estados. A cidade é referência em Ensino Superior, contado com três instituições públicas e mais de cinco instituições privadas de ensino.

2.3.5.2 Breve histórico do OP em Vitória da Conquista

A implantação do OP no município de Vitória da Conquista foi realizada através da apreciação do pioneirismo acerca da participação popular demonstrado pela experiência da cidade de Porto Alegre. No ano de 1997, a cidade teve o primeiro contato com a gestão realizada através da participação ativa da população. (PMVC, 2009).

O início da organização do OP na cidade foi marcado pela transição de mandatos e de legenda partidária. O PT, em 1997, estava representado pelo novo prefeito eleito, Guilherme

Menezes de Andrade, que, por sua vez, encontrou no OP uma maneira de romper com os tradicionais modelos de gestão praticados até o momento.

Com a implantação do Orçamento Participativo em Vitória da Conquista, a partir de 1997, a comunidade foi chamada a participar ativamente na gestão do poder local. Naquele momento, a população junto com a equipe do Governo Participativo, pôde conhecer o funcionamento do orçamento público e apresentar sugestões para a Prefeitura ampliar a arrecadação de impostos de forma justa e progressiva. (PMVC, 2009).

A população conquistense não estava habituada a participar do planejamento e execução dos orçamentos municipais e eleger as prioridades mais urgentes para a comunidade. A solução encontrada para que a nova gestão fosse pautada na co-gestão entre governo e população foi convidar o povo para discutir e indicar quais seriam as obras necessárias para a melhoria da qualidade de vida de cada comunidade.

Logo no primeiro ano de implantação do OP, em setembro de 1997, aconteceu o I Congresso do Orçamento Participativo, o qual reuniu representantes de várias localidades do município. Neste momento, foram estabelecidas diretrizes para os seguintes pontos: melhoria da arrecadação, celebração de convênios, contenção de despesas, priorização educação, saneamento, saúde, infraestrutura, emprego e renda. (PMVC, 2009).

Apesar dos esforços dos gestores municipais, a proposta do OP realizada no ano de 1997 não obteve o resultado esperado, não alcançando o acompanhamento popular de forma satisfatória. Em 1999, o município convocou a realização de um novo congresso do OP para que fosse ampliada a participação popular nas decisões políticas da cidade.

No II Congresso do OP, realizado no ano de 1999, estabeleceu-se como meta o aumento do número de participantes na discussão dos rumos que a cidade deveria tomar na gestão dos recursos orçamentários. As discussões públicas do orçamento ocorreram através de plenárias convocadas e organizadas pela comissão e obedeceram aos critérios geográficos, setoriais e temáticas (saúde, educação, habitação, transporte, assistência social, funcionalismo).

A população, assim, durante as votações ocorridas dentro do Congresso do OP decidiu qual seria a destinação da verba orçamentária de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) que seria investida em obras públicas. Diante das enormes demandas da cidade, mas aliado à transparência, participação e controle popular, constituíram, neste momento, um enorme passo para consolidar, definitivamente, as novas formas de gestão participativa e democrática implantadas em Vitória da Conquista. (PMVC, 2009).

Também estava presente na pauta desse congresso do OP, além do desenvolvimento de práticas de incentivo à participação popular, o exercício do controle social sobre as obras eleitas nesse evento. Foi pactuado, como forma de concretizar o exercício do controle social, a criação de conselhos de bairros e associações, criação de entidades, cuja finalidade seria atender os representantes de bairros e, principalmente, garantir a aprovação dos projetos dentro da Câmara Municipal.

Nesse momento, foi criado o Conselho de Acompanhamento Popular do Orçamento Participativo (CAPOP), que, além de acompanhar a execução orçamentária, define os cronogramas de obras e serviços aprovados.

Dentre as atribuições do CAPOP estavam: a) acompanhar e elaborar a lei orçamentária do município; b) acompanhar as obras constantes na lei orçamentária, eleitas através do OP; c) garantir o cumprimento das propostas eleitas no OP; d) informar a comunidade sobre as decisões tomadas na plenária, bem como sobre a execução do orçamento; e) convocar congresso do OP após eleição do conselho.

Em 2000, aconteceu o III Congresso do OP, com a presença de, aproximadamente, três mil pessoas. Foram realizadas dezenas de plenárias nas quais foram eleitos 222 delegados e dois representantes do CAPOP para cada temática do OP.

Nesse ano, a atuação do CAPOP foi fundamental para o andamento das atividades do OP. O anseio maior dos membros do OP era empreender a expansão do orçamento participativo de modo que aumentasse a participação da população residente na zona rural da cidade.

A CAPOP (sic) além de outras atividades definiu as seguintes metas para acompanhar e controlar o Orçamento do ano 2.000: 1) A comissão deverá convocar reuniões nos Bairros e Localidades da Zona Rural, prestar contas, expor esclarecimentos e justificativas das decisões do Orçamento Participativo; 2) A comissão deverá acompanhar tanto o Executivo com o Legislativo Municipal na defesa das decisões do Orçamento Participativo; 3) Reunir-se com o Prefeito Municipal periodicamente para análise, avaliação controle e acompanhamento das propostas do Orçamento Participativo; 4) Exigir prestação de contas trimestralmente por parte do Executivo Municipal, através da análise de balancetes e relatórios financeiros; 5) Exigir publicação da prestação de contas das receitas e despesas, através de painel ou outdoor mensalmente; 6) Elaboração do Boletim da CAPOP com todas as notícias sobre o andamento da execução do Orçamento Participativo; 7) A CAPOP deverá elaborar um cronograma de execução das obras de acordo com as prioridades traçados pelos zonais; 8) Mobilizar a comunidade para acompanhar a votação do Orçamento na Câmara afim de que as indicações do Orçamento Participativo sejam respeitadas; 9) Caso não haja execução de alguma obra por falta de verbas, automaticamente estas passarão para o próximo ano; 10) Manter plenárias nos bairros onde foram decididas as obras, para avaliar o processo e execução das mesmas (VIANA, 2009, p.58).

A participação do CAPOP nos processos de fiscalização e acompanhamento das obras aprovadas nas assembleias e congressos figurou como um importante marco facilitador na execução do controle social sobre o município, como também, atuou como peça de interação entre as comunidades envolvidas na escolha das prioridades locais (através do OP) e os gestores do município.

Dessa forma, o OP se consolidou na cidade de Vitória da Conquista como um dos maiores instrumentos de controle social da administração municipal, oferecendo à população conhecimento, crítica, realização e influência sobre as ações implementadas no município. (PMVC, 2009).

Em 2001, o Congresso do OP não foi realizado. As discussões acerca do OP foram restritas aos encontros dos delegados do OP. O foco principal do OP, neste ano, foi a realização de curso para a capacitação dos membros do CAPOP.

Em abril do mesmo ano, aconteceu o I Curso sobre o Orçamento Participativo, cujo objetivo foi promover a troca de conhecimento sobre o funcionamento do OP e oferecer aos membros maior suporte para o exercício da fiscalização e controle sobre os recursos do município.

O OP, como instrumento de reivindicação e controle social, dentro do município de Vitória da Conquista, veio, paulatinamente, tomando força ao longo dos anos. A participação das comunidades se tornou cada vez maior à medida que as demandas de cada bairro eram atendidas dentro das expectativas do OP.

A continuidade na realização dos congressos do OP nos anos seguintes foi assegurada graças ao empenho dos representantes de cada bairro e da zona rural em exigir a democratização das contas públicas, a fim de tornar a opinião popular presente na avaliação das necessidades de cada comunidade. Dessa forma, o controle social sobre as contas do município tornou-se fundamental para a melhoria na utilização dos recursos públicos.

2.3.5.3 Funcionamento do OP em Vitória da Conquista

O OP, no município de Vitória da Conquista, tomou dimensões cada vez maiores, no que diz respeito ao número de cidadãos participantes do processo de escolha das prioridades locais.

O OP de Vitória da Conquista funciona com uma Coordenação Geral e uma Gerência de Mobilização Social e Orçamento Participativo, subordinadas à Secretaria Municipal de Governo. Além da Coordenação do OP e da Gerência de Mobilização, que são órgãos

permanentes da Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista, com cargos de livre nomeação do prefeito, existe o Conselho do Orçamento Participativo (COP). Este conselho é eleito em cada congresso, realizado, normalmente, de dois em dois anos, e composto por delegados representantes de cada plenária das zonas urbana, rural e das plenárias temáticas. (NOVAES, 2011, p. 84).

As plenárias temáticas são reuniões em que as comunidades, através da representação do delegado eleito no seu bairro, discutem as necessidades que devem ser colocadas em pauta no congresso do OP. Nas plenárias, o Governo também presta conta de suas ações, mostra para a população como funciona a distribuição das receitas do município e como são gastos os recursos públicos. (PMVC, 2013).

Em cada plenária, são eleitos delegados que passam a representar a comunidade no Congresso do Orçamento Participativo. Os membros da comunidade escolhem um delegado titular para cada dez pessoas presentes na plenária. Para cada dois delegados titulares, se elege um suplente. (PMVC, 2013).

A distribuição das plenárias ocorre de acordo à divisão realizada pela Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista (PMVC), a qual divide a cidade em macrorregiões: norte, sul, leste e oeste. Tal metodologia é escolhida para que as plenárias englobem o maior número possível de delegados eleitos.

O funcionamento do OP em Vitória da Conquista é realizado de forma cíclica: durante o ano são realizadas as plenárias, as escolhas dos delegados, a eleição das propostas que serão encaminhadas para o OP e a realização do Congresso do OP.

Todos os anos, é aprovado um cronograma para as discussões do OP, com três meses para discussões em plenárias, prevendo-se o prazo de quinze dias, após a última plenária, para a realização do Congresso do OP. Todavia, o prazo máximo para a realização do Congresso é o dia quinze de agosto, posto que o prazo para encaminhar a proposta de Lei Orçamentária Anual (LOA) à Câmara de Vereadores é o dia trinta do mesmo mês. (NOVAES, 2011, p. 86).

A competência para organizar o Congresso cabe à Coordenação Executiva do Congresso, composta pelos membros da Executiva do Conselho do Orçamento Participativo (COP).

No congresso do OP, os delegados elegem as propostas que consideram prioritárias para a cidade. As propostas aprovadas no congresso estarão presentes na lista de obras que deverão ser executadas pela Prefeitura Municipal.

As discussões giram em torno de seis eixos temáticos. São eles: Educação; Saúde; Infraestrutura, Transporte, Trânsito e Serviços Públicos; Agricultura; Trabalho, Renda, Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente; Cultura, Esporte, Lazer e Desenvolvimento Social.

A análise do Regimento Interno do OP (2011), elaborado pela PMVC, estabelece as demais competências relativas ao exercício do cargo de conselheiro do OP:

Artigo 5º -Ao(À) Conselheiro(a) do Orçamento Participativo compete:

- I - Apreciar, emitir opinião, posicionar-se a favor ou contra e alterar no todo ou em parte, a partir das prioridades indicadas pelas Plenárias do OP, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), o Plano Plurianual (PPA) e o projeto de Lei Orçamento Anual (LOA), antes de serem enviados a Câmara de Vereadores;
- II - Acompanhar a entrega do Projeto da LOA pelo Executivo à Câmara Municipal no prazo previsto por Lei;
- III - Acompanhar os debates sobre o Orçamento na Câmara Municipal, que deverá aprová-lo até o dia 31 (trinta e um) de dezembro;
- IV - Apreciar, emitir opinião no todo ou em parte e propor aspectos totais ou parciais da política tributária e da arrecadação do Poder Público Municipal;
- V - Acompanhar a Execução Orçamentária anual e fiscalizar o cumprimento do plano de Investimentos, opinando sobre eventuais incrementos, cortes de despesas/investimentos ou alterações no planejamento;
- VI - Solicitar por meio da Executiva das Secretarias Municipais e órgãos do Governo, informações necessárias à formação de opinião dos (as) conselheiros (as);
- VII - Eleger a Comissão Executiva e Comissão de Ética;
- VIII - Analisar a prestação de contas do Governo ao final de cada exercício, conforme Lei de Responsabilidade Fiscal, com detalhamento por demanda que foi orçado, foi empenhado e executado;
- IX - Discutir, juntamente com a Coordenação do orçamento Participativo, órgão do Poder Executivo, ao final de cada ano, a metodologia que orientará o processo do OP, propondo mudanças ou emendas no todo ou em partes. (PMVC, 2011).

Os artigos acima mostram que a atuação do conselheiro do OP está presente em todas as fases relativas aos processos participativos dentro do município. Salienta-se a multiplicidade das funções do conselho dentro do OP. Este órgão tem a função participativa e fiscalizadora. Na fase participativa, o conselho do OP organiza os congressos do OP e define sua forma de realização. Na fase fiscalizadora, esse conselho delibera sobre a gestão das receitas do município e acompanha a realização das demandas das comunidades.

3METODOLOGIA

Marconi e Lakatos(2010, p. 44) defendem que “todas as ciências caracterizam-se pela utilização de métodos científicos.”Trujillo (apud MARCONI; LAKATOS,2010, p.44) define o método científico como

a forma de proceder ao longo de um caminho. Na ciência os métodos constituem os instrumentos básicos que ordenam de início o pensamento em sistemas, traçam de modo ordenado a forma de proceder do cientista ao longo de um percurso para alcançar um objetivo.

A metodologia baseia-se na delimitação de como o pesquisador deseja responder às questões-problema, bem como atingir os objetivos propostos na sua pesquisa. Quanto a abordagem, o método escolhido para alcançar os objetivos gerais e específicos da pesquisa foi o método hipotético-dedutivo, caracterizado pelo levantamento prévio de hipóteses acerca de como se estrutura o OP na cidade de Vitória da Conquista, buscando sua confirmação ou refutação através do levantamento de dados, junto a prefeitura municipal e aos conselheiros envolvidos no processo.

No que diz respeito à forma de abordagem, foi efetivada uma pesquisa qualitativa, por identificar que estatipologia de pesquisa, segundo Marconi e Lakatos (2010, p. 269),considera que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser somente traduzido em números. A interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados são básicas no processo de pesquisa qualitativa. Preocupa-se em analisar e interpretar os aspectos mais relevantes do objeto de estudo e busca compreender a realidade do universo estudado de forma focalizada, complexa e contextualizada. O universo estudado é a fonte direta para coleta de dados e o pesquisador é o instrumento-chave.O processo e seu significado são os focos principais de abordagem. Em seu aspecto quantitativo, a pesquisa requereu o uso de métodos e técnicas estatísticas. A abordagem valeu-se de amostras de dados coletados junto aos conselheiros do OP, através da realização de entrevistas semiestruturada e da aplicação de questionários com questões, que foram tabulados e seus resultados foram sintetizados através de gráficos. Para a análise dos dados dos questionários, foi utilizado o *software Microsoft Excel2013* que auxiliou na tabulação dos dados colhidos.

No ponto de vista dos objetivos, conforme Gil (1991), a pesquisa delineou-se pelos perfis exploratório e descritivo. No que diz respeito ao aspecto exploratório, visou a proporcionar maior familiaridade com o problema,buscando torná-lo explícito ou a construir

hipóteses. Envolveu levantamento bibliográfico e documental, entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado, análise compreensiva dos dados coletados. Assumiu a forma de estudos de caso, focando a dinâmica de implementação e gestão do OP em Vitória da Conquista.

Ainda conforme os objetivos, a pesquisa assumiu o caráter descritivo, pois buscou descrever as características de determinada do fenômeno estudado e estabeleceu as relações entre variáveis. Envolveu o uso de técnicas padronizadas de coleta de dados, tais como questionário e entrevista.

O objetivo fundamental da pesquisa consistiu em analisar como os conselheiros do OP de Vitória da Conquista utilizam os instrumentos de transparência elencados na LC 131/2009 no acompanhamento e fiscalização das demandas locais. Os instrumentos de coleta foram aplicados junto aos conselheiros do OP-VC eleitos no IX Congresso do OP-VC (biênio 2011 a 2013), realizado em maio de 2011. Os dados foram coletados em maio de 2013. De acordo aos dados apresentados pela Coordenação do OP, neste congresso, foram eleitos 40 conselheiros. Uma das limitações da pesquisa foi o fato de que, durante o processo de coleta de dados, não foi possível aplicar os instrumentos de coleta em todo o universo. Assim, do total de conselheiros eleitos, apenas 32 membros participaram da pesquisa (totalizando 80% do universo selecionado).

A aplicação do questionário foi realizada com todos os participantes. Na coleta dos depoimentos, através da entrevista, foram selecionados os conselheiros do OP-VC que declararam que participam do OP por mais de três anos consecutivos. Intencionou-se também definir um perfil dos conselheiros, como gênero, faixa etária, renda familiar mensal e escolaridade.

Os conselheiros também foram questionados quanto ao seu grau de conhecimento sobre a LC 131/2009, a forma como a conheceram, quais os instrumentos de transparência elencados na LC 131/2009 e qual a frequência com qual a utilizam no acompanhamento e fiscalização das demandas locais.

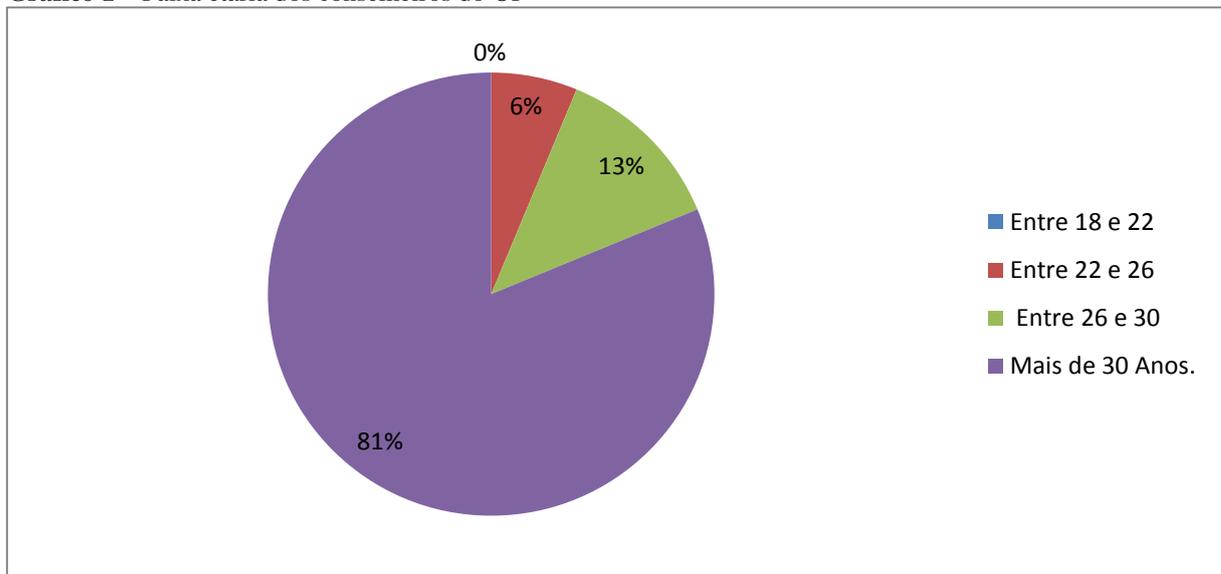
Por fim, buscou-se avaliar a opinião dos conselheiros em questões relacionadas ao cumprimento da LC 131/2009 pelo município de Vitória da Conquista e os benefícios trazidos para a comunidade, as atribuições da função de conselheiro do OP, as demandas atendidas, confiabilidade e credibilidade que os conselheiros demonstram em relação a esse instrumento de transparência. Buscou-se também identificar a forma como os conselheiros disseminam para a comunidade a importância da participação popular no acompanhamento de suas

demandas, bem como compreender quais são os mecanismos que os responsáveis pela gestão pública podem utilizar para aumentar a participação popular nas decisões do município.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Para a compreensão do perfil dos conselheiros do OP-VC a primeira questão direcionada diz respeito à faixa etária destes, tendo as seguintes respostas:

Gráfico 1 – Faixa etária dos conselheiros do OP



Fonte: Pesquisa de campo realizada pelo autor (2013).

O gráfico 1 mostra que a participação da juventude no conselho do OP é muito pequena (apenas 6%), se comparada ao público adulto (94%). Os motivos que justificam tal disparidade entre o número de conselheiros adultos e conselheiros jovens não foi alvo da pesquisa. Entretanto, considera-se que a observação das variáveis relacionadas à quase inexistente presença jovem seja um importante do ponto a ser questionado, considerando a relevância dessa parcela da sociedade nesse modelo de gestão e deliberação de políticas públicas baseado na participação popular.

As indagações sobre a participação da juventude nas decisões políticas e administrativas do Estado vêm se tornando cada vez mais importantes, pois, a participação dos jovens nos assuntos públicos está entre as preocupações do debate sobre a ampliação dos espaços democráticos. Há uma percepção geral que, na história do Brasil, diversas modificações no cenário político e social foram idealizadas e alcançadas através da organização dos jovens, em prol da melhoria da administração dos recursos públicos. Uma boa medida para aferir a qualidade de um processo de participação juvenil não se encontra em saber se os jovens podem ou não participar deste ou daquele processo ou espaço político, mas sim em buscar perceber até onde esses como indivíduos ou coletivos podem chegar com sua participação no sentido de influenciar decisões. (CARRANO, 2012, p. 88).

A discussão que hoje se faz sobre a participação social e política dos jovens toma importância fundamental nos rumos das discussões sobre o acesso à cidadania, uma vez que é nessa parcela da população que se depositam as esperanças da renovação, participação, transformação e mudança nas questões sociais. (WELTI apud CASTRO, 2008).

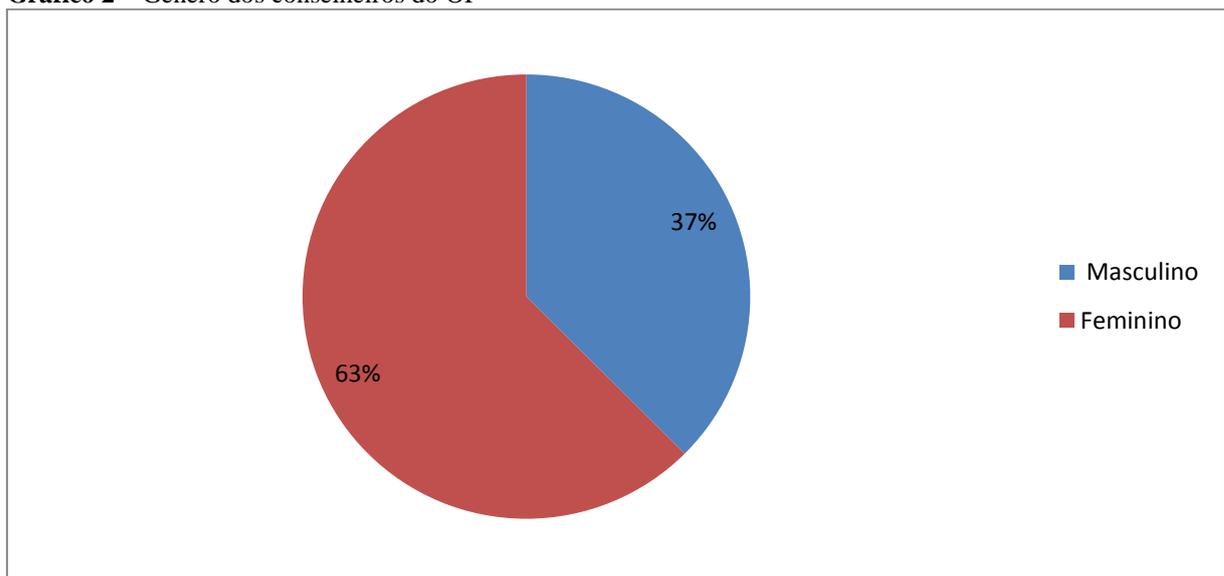
Abramo e Branco (apud CASTRO, 2008), em seu estudo sobre a participação política e a juventude, relatam que apenas 15% de jovens brasileiros participam de quaisquer atividades de grupo no bairro e na cidade, mesmo que 37% dos jovens reconheçam que a política “influi muito” em suas vidas.

Conforme o relatório do IBASE/POLIS (2005, p. 47), ao analisar a opinião dos jovens sobre sua participação política, constatou-se que apenas 8,5% dos jovens participantes da pesquisa se consideraram “politicamente participantes”.

Rocha (2008), na sua pesquisa sobre o OP-VC, revela que, dos delegados entrevistados, 14% estavam na faixa etária entre 18 e 30 anos. Os delegados com mais de 30 anos, por sua vez, somam 86%.

Os dados apresentados nas pesquisas citadas, acerca da participação da juventude na intervenção das decisões sociais, corroboram com o resultado deste estudo, que denota a carência desse público em relação ao processo de exigência de uma administração transparente, através do controle social.

Gráfico 2 – Gênero dos conselheiros do OP



Fonte: Pesquisa de campo realizada pelo autor (2013).

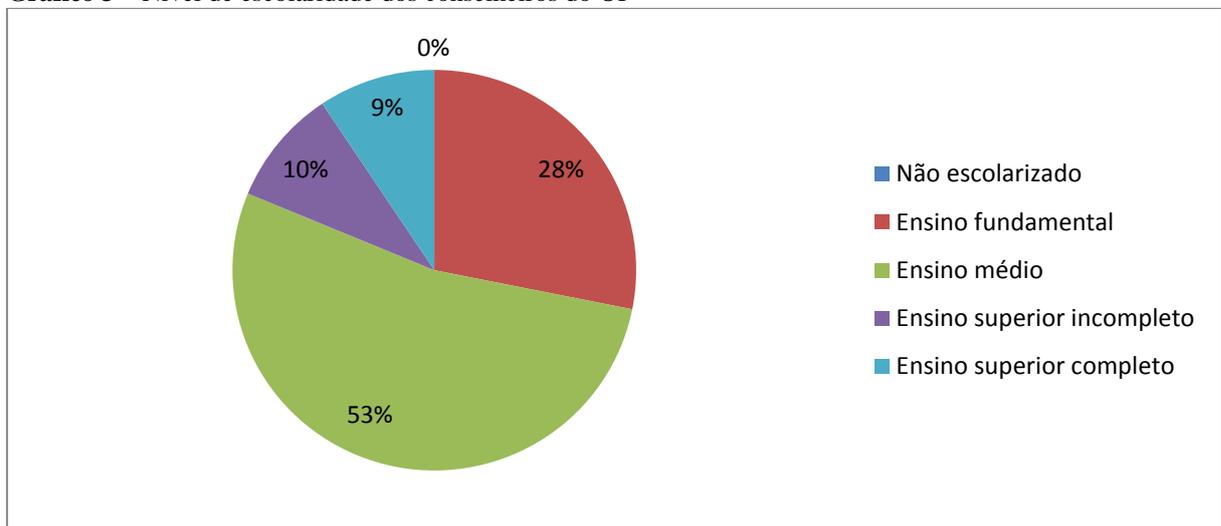
Conforme demonstrado no gráfico 2, no quesito distribuição de gênero, há uma disparidade entre a participação feminina e masculina no conselho do OP-VC. O conselho é formado por 63% de pessoas do sexo feminino e 37% do sexo masculino.

Baierle(apud LÜCHMANN, 2008, p.95) demonstra o perfil dos participantes do OP de Porto Alegre e constata que “a grande maioria dos participantes do OP pertence às classes populares, são trabalhadores sem qualificação, a maioria mulheres, com escolaridade primária, renda familiar mensal inferior a R\$1.000,00”.

A predominância feminina no OP-VC, demonstrado pela pesquisa, diverge da realidade demonstrada por Novaes (2011) acerca da participação dos delegados do OP-VC. Embora o universo pesquisado por Novaes seja maior, verifica-se que, do quantitativo dos participantes da entrevista (262), 47,7% deles eram homens e 42,7% eram mulheres e os demais 9,5% não responderam. Neste caso, há um equilíbrio entre a quantidade de homens e mulheres participantes do OP-VC, diferentemente dos resultados apontados aqui no presente estudo.

No que diz respeito ao grau de escolaridade dos conselheiros do OP-VC, pode-se constatar o seguinte resultado:

Gráfico 3 – Nível de escolaridade dos conselheiros do OP



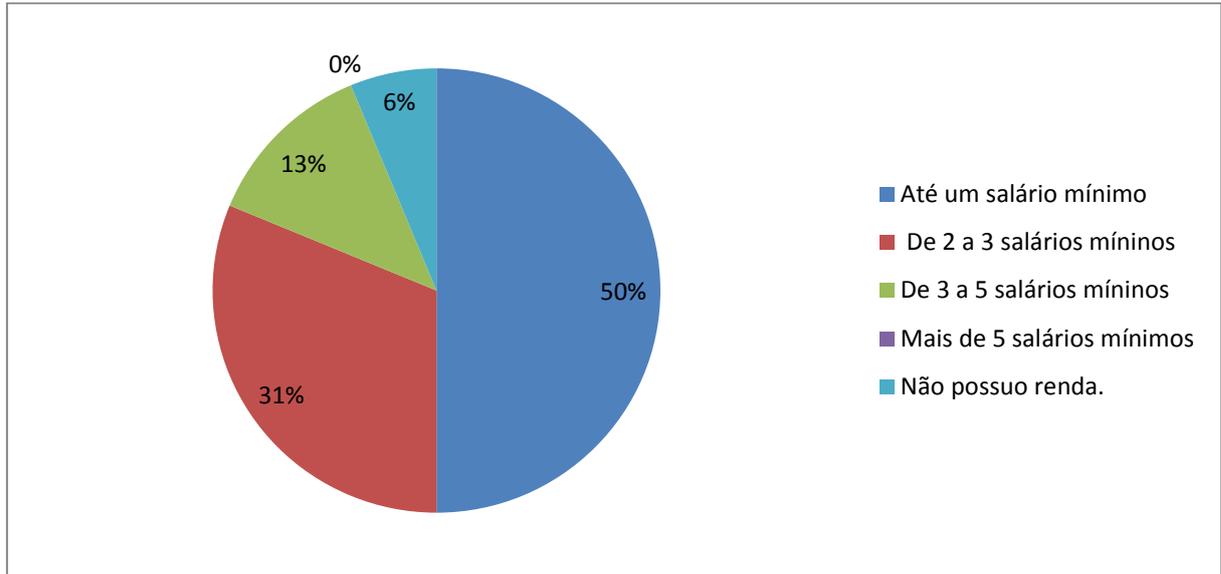
Fonte: Pesquisa de campo realizada pelo autor (2013).

No gráfico 3, observa-se que mais da metade do grupo pesquisado (53%) já possuíam o Ensino Médio completo, 28% possuíam Ensino Fundamental, outros 19% já ingressaram e/ou concluíram o Ensino Superior. O grupo de conselheiros que ingressaram e/ou concluíram no ensino superior é formado somente por mulheres. O presente estudo reafirma a realidade brasileira sobre gênero e nível de escolaridade. É possível perceber que, atualmente, o nível

de escolarização feminina supera o dos homens (IBGE, 2010), porém, tal fato não é suficiente para lhe garantir melhores postos de trabalho e remunerações e afastar a desigualdade de gênero.

No questionamento sobre a renda familiar mensal dos conselheiros, obteve-se o seguinte resultado:

Gráfico 4 – Faixa de renda mensal



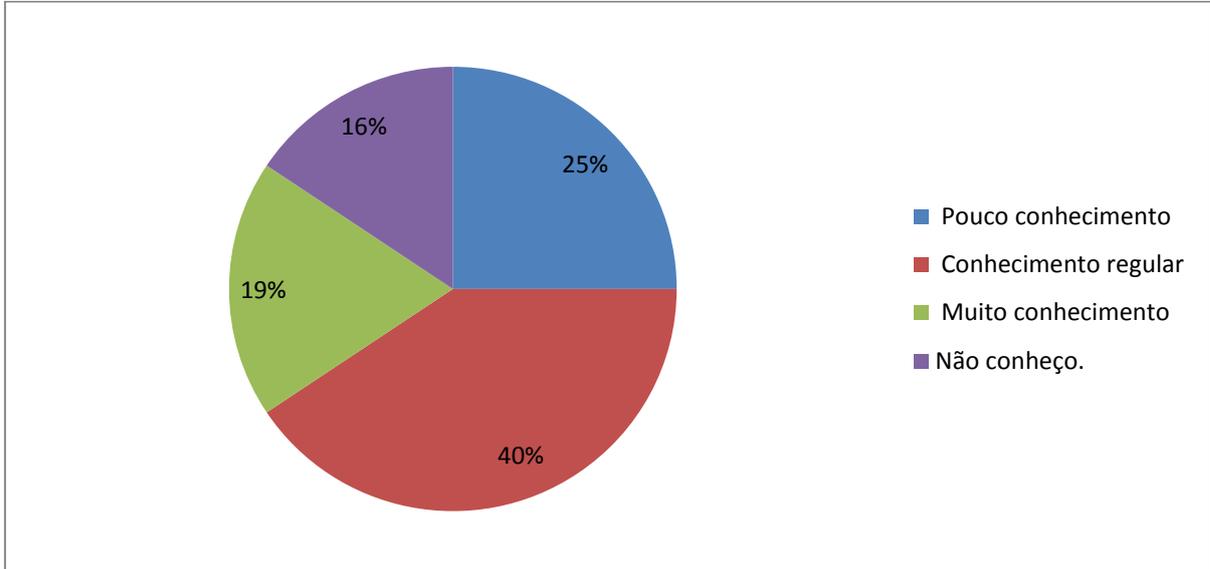
Fonte: Pesquisa de campo realizada pelo autor (2013).

Através do gráfico 4, verifica-se que a maior concentração da renda familiar mensal dos conselheiros do OP-VC está na faixa de até um salário-mínimo, correspondente à metade dos participantes que recebem até R\$ até 678,00. 31% recebem de dois até três salários mínimos mensais (R\$ 1.356,00 até 2.034,00). 13% recebem de 3 a 5 salários mínimos mensais (2.034,00 até 3.390,00) e os demais, 6%, declararam que não possuem renda. Segundo estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a renda média *per capita* do brasileiro, em 2011, era estimada em R\$ 1.345,00. Comparando-se os dados acima, é possível afirmar que a maioria dos conselheiros do OP-VC estão situados na menor faixa de renda *per capita* do país. É possível analisar, também, que, apesar de as mulheres possuírem maior nível de escolaridade que os homens, elas predominam no grupo dos respondentes que recebem até um salário-mínimo. Nessa faixa de renda, está presente 50% do número de mulheres participantes, enquanto o quantitativo de homens chega a 25%.

Procurou-se também, neste estudo, identificar o grau de conhecimento dos conselheiros do OP acerca da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei da Transparência. As

respostas coletadas indicam o nível de conhecimento dos conselheiros a partir da percepção de cada respondente, com caráter auto declaratório, acerca do que foi questionado.

Gráfico 5 – Grau de conhecimento acerca da LFR e Lei da Transparência

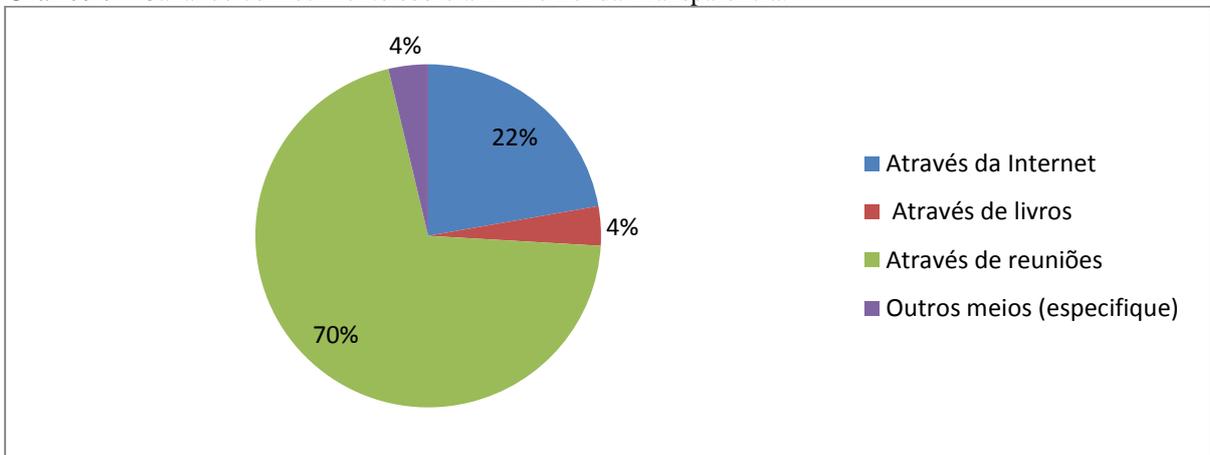


Fonte: Pesquisa de campo realizada pelo autor (2013).

O gráfico 5 ilustra que 40% dos respondentes declararam que possuem conhecimento regular acerca do conteúdo da LRF e LC 131/2009. 25% dos respondentes declararam que possuem pouco conhecimento sobre o conteúdo das citadas leis. Outros 19% afirmaram que possuem muito conhecimento acerca do assunto e os demais, 16%, não possuem nenhum tipo de conhecimento sobre as leis.

No tocante aos canais de conhecimento do conteúdo da LRF e Lei da Transparência, a pesquisa indicou os seguintes dados:

Gráfico 6 – Canal de conhecimento sobre a LRF e Lei da Transparência.



Fonte: Pesquisa de campo realizada pelo autor (2013).

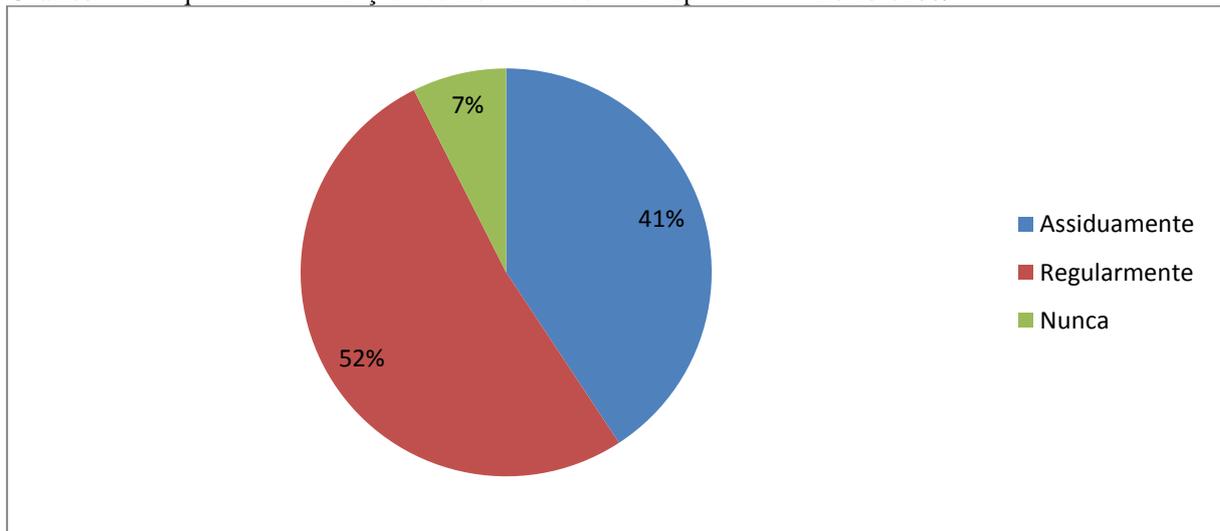
O gráfico 6 demonstra que a grande maioria dos conselheiros participantes da pesquisa (70%) teve acesso ao conteúdo da Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei da Transparência através das assembleias do OP. Esse número revela que as reuniões do OP funcionam como espaço de exercício de democracia e participação popular, como também espaço de discussão acerca dos instrumentos necessários para o exercício do controle social. A segunda parcela, formada por 22% dos conselheiros, indicou internet como meio de acesso às citadas leis. Foi possível observar que os conselheiros que utilizaram a internet como forma de conhecer os conteúdos estão situados na faixa etária entre 26 e 30 anos.

Abreu (2009, p.45), na sua pesquisa sobre democracia e internet afirma que

um dos canais de comunicação que chama a atenção é a Internet. A grande rede mundial de computadores é há tempos, um gueto que, por suas origens e seu formato, possibilita um novo arranjo nas relações de comunicação. A Internet é um ambiente propício para questionamentos e reflexões acerca das ações hegemônicas.

Tal consideração preconiza a importância da democratização do acesso à internet como forma de atender a demanda por transparência nos sistemas político, econômico e social, como também a necessidade de criação de instrumentos eletrônicos de participação popular e controle sobre a gestão pública. Já os conselheiros que utilizaram livros ou outros canais como forma de acesso ao conhecimento das citadas leis, correspondem a 8% dos participantes e estão inclusos na faixa etária acima de 30 anos.

Gráfico 7 – Frequência de utilização dos instrumentos de transparência da LC 131/2009



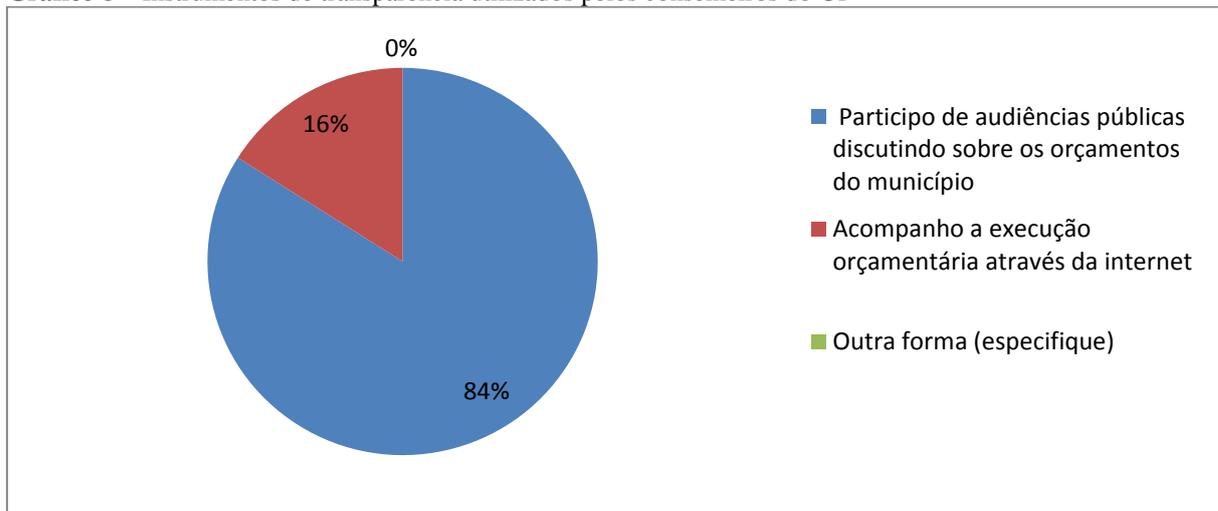
Fonte: Pesquisa de campo realizada pelo autor (2013).

Objetivando conhecer a frequência com a qual os conselheiros utilizam os instrumentos de transparência da LC 131/2009, obtiveram-se os seguintes dados,

representados no gráfico 7. Este gráfico mostra que mais da metade dos conselheiros participantes do estudo utilizam os instrumentos de garantia de transparência da Lei 131/32009 de forma assídua ou regular (93%). Somente 7% dos respondentes afirmaram que nunca utilizam dos dispositivos da Lei Capiberibe como forma de acompanhar como os recursos do município são direcionados para a execução das demandas eleitas pelo OP, através do voto da comunidade. Nota-se que o grau de participação do conselheiro no OP, bem como a utilização dos instrumentos de transparência da citada lei, estão ligados à sua faixa de renda mensal: o grupo que possui renda mensal de até um salário mínimo é o que tem maior frequência entre os conselheiros que participam assiduamente ou regularmente da gestão do município.

Seguidamente, os conselheiros, exceto aqueles que afirmaram que nunca utilizam da LC 131/2009, foram questionados sobre quais são os instrumentos de garantia de transparência eles utilizam para o acompanhamento das demandas das suas comunidades.

Gráfico 8 – Instrumentos de transparência utilizados pelos conselheiros do OP



Fonte: Pesquisa de campo realizada pelo autor (2013).

Verifica-se, através do gráfico 8, que o acompanhamento e fiscalização das demandas dos bairros são realizados pelos conselheiros do OP, através dos instrumentos elencados na Lei da Transparência, predominantemente, através da participação nas audiências públicas municipais e nos processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

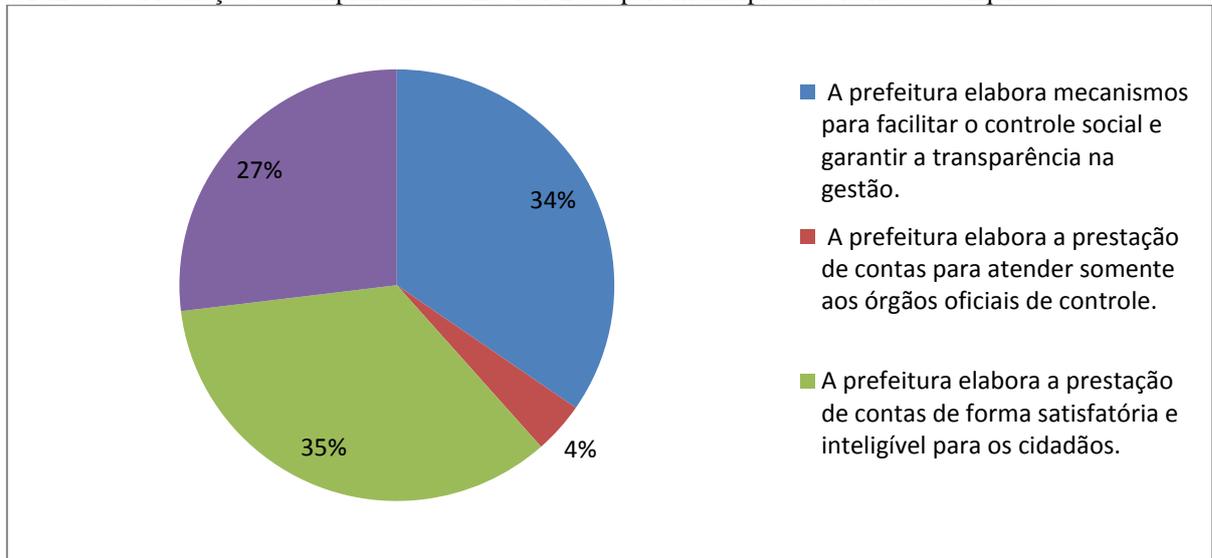
84% dos respondentes acreditam que essa seja a forma mais eficaz de exercer a cidadania e o controle social sobre a execução orçamentária do município, como também, julgam ser o instrumento mais democrático que proporciona participar e colocar em pauta os

anseios das suas comunidades. Outro benefício elencado é a possibilidade de verificar o andamento das obras e fiscalizar o direcionamento dos recursos orçamentários. Os demais, 16%, utilizam a internet como forma de acompanhar a rotina orçamentária e financeira da administração municipal, através do *portal da transparência* do Município. Observa-se, também, que não houve registro de conselheiros que utilizam outras formas de acompanhar e fiscalizar as demandas comunitárias.

Foi identificado, através da coleta dos dados, que a forma como o conselheiro acompanha as contas do município, com o auxílio dos dispositivos da Lei da Transparência, está relacionado com a sua faixa etária. Do grupo inserido na faixa etária superior a 30 anos, apenas 88% deles utilizam as audiências públicas e as plenárias do OP como forma de acompanhar as contas do município. Quanto aos conselheiros situados na faixa etária mais jovem, entre 22 e 30 anos, verifica-se que a internet é o meio de participação popular e de garantia de transparência utilizado pela totalidade dos respondentes.

Os conselheiros também foram questionados sobre como eles avaliam a Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista quanto ao cumprimento da Lei 131/2009 em relação à transparência na forma como são apresentadas as contas do município para a população. Foram colhidas as seguintes respostas:

Gráfico 9 – Avaliação do cumprimento da LC 131/2009 pelo município de Vitória da Conquista.

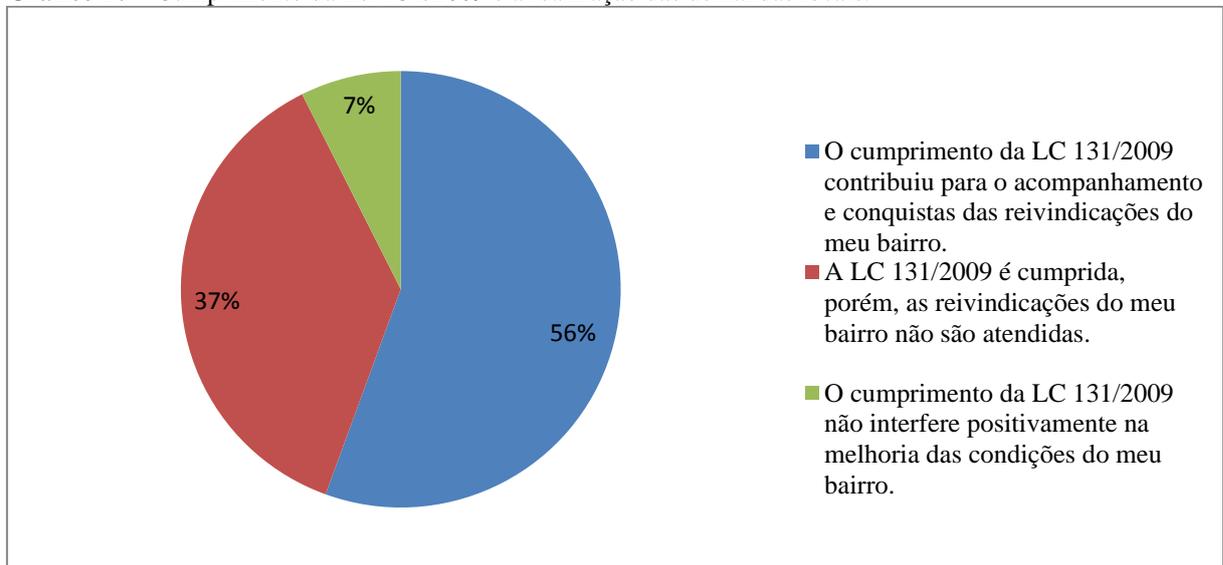


Fonte: Pesquisa de campo realizada pelo autor (2013).

O gráfico 9 mostra que 35% avaliam positivamente a PMVC ao afirmarem que a prestação das contas acerca da execução dos orçamentos do município é disponibilizada para a população de forma satisfatória e inteligível. Outros 34% dos conselheiros do OP afirmam

que a PMVC se empenha em desenvolver mecanismos que facilitam a participação popular e asseguram transparência na prestação das contas. Entretanto, 27% afirmam que a disponibilização das contas do município é feita de forma insatisfatória, tomando como parâmetro aspectos relacionados à compreensão das contas pela população, ou seja, não atendem à ideia principal da garantia da transparência através da adequada divulgação das contas públicas. Apenas 4% declararam que a disponibilização das contas do município é realizada somente com o compromisso de cumprir a legislação e disponibilizar a execução dos seus orçamentos para os órgãos oficiais de controle, o que configura como publicidade sem a preocupação com a transparência pública.

Gráfico 10 – Cumprimento da Lei 131/2009 e a realização das demandas locais.



Fonte: Pesquisa de campo realizada pelo autor (2013).

É fundamental compreender a visão dos conselheiros do OP quanto ao cumprimento da Lei Capiberibe, pelo município de Vitória da conquista. É importante também compreender a influência que esses mecanismos de transparência trazem para as comunidades, no que diz respeito ao controle e participação social, que é realizado desde o processo de indicação das demandas para o OP, até o acompanhamento e fiscalização das obras realizadas pela prefeitura.

O gráfico 10 mostra que 56% dos conselheiros afirmaram que a Lei da Transparência é cumprida pela prefeitura do município e que tal instrumento contribuiu para acompanhar e concretizar as demandas dos bairros, através da possibilidade de a população exercer a fiscalização das obras. 37% dos conselheiros afirmaram que a Lei da Transparência é cumprida, porém, o cumprimento dessa Lei e a participação popular não é fato relevante para

que as reivindicações das suas comunidades sejam atendidas. Os demais, 7% do total dos conselheiros, afirmaram que a Lei da Transparência não traz nenhuma modificação positiva dentro das suas comunidades através do acompanhamento da execução dos orçamentos do município.

A seguir apresentam-se alguns dos depoimentos dos conselheiros entrevistados que responderam o questionamento sobre percepção a respeito do cumprimento da LC 131/2009, no que se refere ao atendimento das demandas do seu bairro e os benefícios trazidos para a comunidade:

O senhor Osvaldo West afirma que

todas as nossas demandas que colocamos na plenária do bairro, todas as nossas demandas foram aprovadas e tivemos a resposta. Podemos acompanhar a construção da creche, da pavimentação e construção da quadra poliesportiva. Tem uma comitativa da executiva do OP que se reúne e nós saímos para fiscalizar as obras que foram executadas nas demandas do OP.⁵

Segundo a senhora Silvana Oliveira,

a lei de transparência, de certa forma, podou algumas benfeitorias que seriam para comunidade. Eu não sou contra ela, deve sim frear, de alguma forma, os gastos esbanjados, apesar de que não são em todos os casos que a lei funciona. Porém, eu acho que, no caso específico de Vitória da Conquista, foi bom. O que tem sido pedido, através das demandas, vem sendo fiscalizando através do acompanhamento do orçamento e vem sendo realizado.⁶

É interessante notar o depoimento do senhor José Bezerra a respeito do cumprimento da Lei da Transparência, no município de Vitória da Conquista:

Vou falar pra você que não trouxe [benefícios], porque, se você faz uma reivindicação para a prefeitura, eles não dá(sic) nenhuma resposta nem de curto e nem de longo prazo. Muitas vezes, até o cidadão que foi eleito delegado das plenárias do OP, que participou do congresso, que cobrou, que debateu e defendeu, quando prefeitura chega a executar essa obra, muitas vezes, chega um vereador da base aliada e ganha nome com a obra.⁷

Os depoimentos acima representam a opinião dos conselheiros quanto aos benefícios trazidos para a comunidade através da utilização dos instrumentos de transparência e controle social, no âmbito do OP. A maioria dos conselheiros reconhece que o acompanhamento

⁵ Depoimento coletado do senhor Osvaldo West, representante do bairro Nova Cidade, através de entrevista realizada em 14 de maio de 2013.

⁶ Depoimento coletado do senhora Silvana Oliveira, representante do bairro Jardim Valéria, através de entrevista realizada em 10 de maio de 2013.

⁷ Depoimento coletado do senhor José Bezerra, representante do bairro Ibirapuera, através de entrevista realizada em 14 de maio de 2013.

dasações do município e a fiscalização das obras executadas dentro do orçamento municipal trouxeram conquistas reais para as comunidades. Entretanto, um participante da pesquisa levanta uma questão a respeito da forma como o OP é executado no município. Ele coloca em xeque o funcionamento do OP, questionando sobre a integridade desse processo de escolha das prioridades locais. Nesse depoimento, o respondente reflete sobre a manipulação dos processos de elaboração do OP, indicando que existem arbitrariedades na escolha do que é prioritário para a comunidade local.

O respondente afirma que a atuação popular, no processo de escolha, acompanhamento e fiscalização das demandas locais, mescla-se com as articulações partidárias do município. Assim, entende-se que a concretização das obras solicitadas através do OP, muitas vezes, está condicionada ao interesse político e ideológico dos vereadores cujo partido é maioria na câmara.

Também, compreende-se neste depoimento, que a realização do OP desvirtua-se do seu propósito principal (ser um canal de partilha de poder político entre comunidade e município) e figura, para alguns políticos, como meio de autopromoção.

O presente estudo buscou, também, identificar alguns aspectos relacionados às atribuições dos conselheiros do OP, identificar a forma como eles são preparados para exercer o cargo e analisar como os conselheiros disseminam nas suas comunidades a importância da participação popular no controle das contas públicas e na garantia da transparência. Nesta oportunidade, o estudo investiga a opinião desses membros quanto às possíveis atitudes que o município poderia ter para que aumentasse a participação do povo nas decisões da administração local.

Quanto ao questionamento acerca das funções dos conselheiros do OP, em todos os depoimentos colhidos, os entrevistados salientaram a função fiscalizadora do conselho dentro dessa organização. Enfatizaram a força da representatividade do conselheiro enquanto liderança de cada bairro, através das propostas levadas e defendidas nas plenárias do OP. Foi mencionada também a responsabilidade de se manterem vigilantes quanto ao andamento das obras aprovadas nos congressos do OP.

No que diz respeito à função de conselheiro, no depoimento do senhor José Bezerra, é notória a importância desse cargo:

A minha função como conselheiro do orçamento participativo é defender as propostas que os moradores escolheram para serem executadas aqui no bairro. A função da gente, como delegado do OP, é ir lá para defender as propostas que foram aprovadas na nossa plenária aqui na nossa localidade. É aprovar, votar e decidir para que essas melhorias venham ser executadas aqui no nosso bairro, [...] fiscalizar

aquelas obras que já foram aprovadas e executadas pelo OP e o conselheiro tem que acompanhar também a execução das obras, aquelas obras que estão em construção, as obras já construídas [...], ver se realmente se aqueles recursos que foram destinados para aquela obra aprovada no OP, se realmente aqueles recursos foram aplicados no município, para, quando chegar na prestação de contas, a gente verificar se a prestação de contas está sendo correta.⁸

O depoimento da senhora Silvana Oliveira ratifica o que foi exposto pelo senhor José Bezerra:

A minha função como conselheira, junto com a comunidade, é estabelecer benfeitorias para o bairro e, a partir do momento que aquelas benfeitorias são citadas, eu, como representante da comunidade, no dia do congresso, a minha função é brigar pela melhoria da comunidade. É fazer valer o que a comunidade quer que seja feito no meu bairro, é como uma *leoa defendendo seus filhotes*. (grifo meu).⁹

Acerca do preparo oferecido pelo município para que os conselheiros exerçam suas funções, conforme mencionado acima, os entrevistados afirmaram que não existia treinamento preliminar algum, desde o início da gestão dos representantes dos bairros. Segundo os conselheiros, os conhecimentos são adquiridos na medida em que cada representante participa das audiências e assembleias do OP. Foi relatado que aqueles conselheiros que já estão na liderança há muito tempo carregam suas experiências a fim de contribuir nos processos do OP. Os recém-chegados, por sua vez, recebem orientações dos veteranos acerca das leis e do funcionamento do OP.

Os depoimentos a seguir apontam que não são ofertados cursos preparatórios para o exercício da função de conselheiro:

Depoimento do senhor José Bezerra:

Olha, é o seguinte: todo aquele cidadão que foi eleito como conselheiro do OP, ele já tem um conhecimento de qual é a sua função no OP. Por exemplo: o conselheiro do OP tem poder de voz e de voto. Na hora que for colocada lá em votação a obra de meu bairro eu vou levantar meu crachá e vou votar. Então, eu já tenho experiência nessa questão de debater, defender e participar. Geralmente, eles não oferecem treinamento.¹⁰

Depoimento do senhor Osvaldo West:

⁸ Depoimento coletado do senhor José Bezerra, representante do bairro Ibirapuera, através de entrevista realizada em 14 de maio de 2013.

⁹ Depoimento coletado do senhora Silvana Oliveira, representante do bairro Jardim Valéria, através de entrevista realizada em 10 de maio de 2013.

¹⁰ Depoimento coletado do senhor José Bezerra, representante do bairro Ibirapuera, através de entrevista realizada em 14 de maio de 2013.

Não. Nós não temos preparo nenhum, nós nos preparamos de uma forma que cada um tem uma disposição de fazer aquilo...é aquele ditado: ‘quando você quer, você consegue’. É pela minha força de vontade que eu vou lá e procuro e vou aprendendo alguma coisa de um e de outro.¹¹

Depoimento da senhora Silvana Oliveira:

Cada um traz o seu conhecimento, cada bairro é conhecedor da sua necessidade. Na minha comunidade, eu sei do que falta, o que precisa melhorar e o que a gente pode indicar e reivindicar para a comunidade. Não existe curso preparatório, a gente vai com o nosso conhecimento.¹²

Através dos depoimentos acima, pode-se inferir que, no município de Vitória da Conquista, o OP, como instrumento de controle social, possui lacunas quanto à estruturação, pois, a inexistência de preparo dos conselheiros do OP diminui a eficiência nos processos de fiscalização do município.

A educação, em sua dimensão política, promove a ‘apropriação dos instrumentos culturais que serão utilizados na luta contra os antagonicos’. Assim, sendo a educação procurará fornecer meios para que os cidadãos, através da reflexão, possam intervir na história como sujeito. (STRELHOW, 2009, p.80).

É importante refletir sobre a atuação dos gestores municipais na elaboração dos mecanismos de participação e controle social. Questiona-se até onde se estende atuação do conselheiro na fiscalização nas demandas escolhidas através do OP, como também, a sua análise quanto a ações do município, uma vez que os gestores não criam meios de inseri-los politicamente através de uma instrução, a fim de executarem as suas funções.

A respeito do questionamento sobre a forma como o conselheiro, enquanto representante do seu bairro nas plenárias do OP, integra a comunidade e divulga dentro dela a importância da participação popular nas decisões do município, os entrevistados relataram que há um grande esforço em divulgar para os cidadãos os benefícios trazidos pelo controle social. Os conselheiros também argumentam sobre as tentativas de motivar os moradores, para que eles conheçam as demandas locais e participem das discussões relativas aos recursos direcionados ao suprimento das necessidades comunitárias. No entanto, observou-se o descontentamento e as queixas dos conselheiros quanto ao desinteresse dos moradores em participar ativamente dos debates e reivindicações que interessam ao seu bairro.

¹¹ Depoimento coletado do senhor Osvaldo West, representante do bairro Nova Cidade, através de entrevista realizada em 14 de maio de 2013.

¹² Depoimento coletado da senhora Silvana Oliveira, representante do bairro Jardim Valéria, através de entrevista realizada em 10 de maio de 2013.

Os depoimentos a seguir são ilustrativos do que foi exposto a respeito da atuação dos conselheiros junto aos moradores dos bairros, para que se sintam motivados a participar dos debates sobre o OP:

Depoimento do senhor José Bezerra:

[...] dentro da nossa comunidade, a gente tem relatado que é muito importante a gente participar, porque, quando você participa, você está a par das decisões. Você, além de reivindicar aquilo que é necessário ser feito em tal bairro e comunidade, você passa a adquirir novos conhecimentos, tirar dúvidas, cobrar uma coisa ali a ele, exigir que seja feito, quando vai ser feito... Então, a participação popular é uma forma até de decidir. Isso a gente tem que colocar pra comunidade que agente deve sempre participar daquilo que é importante pra tomar as nossas próprias decisões. Quando tem uma reunião com alguma autoridade, a gente sempre procura participar pra gente enxergar de perto o que está sendo feito e o que precisa fazer pra gente poder reivindicar.¹³

Depoimento da senhora Silvana Oliveira:

[...] acontecem através de conselhos, através de reuniões do OP. Porém minha comunidade, Jardim Valéria, não quer saber de reivindicar. Infelizmente, querem apenas o *prato pronto*. Quando vai ter reunião, passa o carro de som, é divulgado pela internet... Mesmo assim, a gente é persistente e vai mesmo com a minoria conseguir passar o que a gente traz do orçamento através de reuniões de igreja e vai divulgando a importância de participar do OP.¹⁴

No tocante ao incentivo à participação popular no acompanhamento da execução orçamentária, os conselheiros argumentam que há necessidade de a prefeitura municipal criar meios de aproximar a população do cotidiano da execução orçamentária do município e destacam a desmotivação popular com o envolvimento nas decisões da cidade. Foi evidenciado, também, que a falta de credibilidade da população em relação à importância das discussões políticas é causada pelo desgaste gerado pela falta de um retorno satisfatório do governo para as reivindicações populares.

Conforme os depoimentos a seguir, apontam-se alternativas de como a PMVC pode contribuir para estreitar a relação da comunidade com o poder público municipal nas discussões acerca do monitoramento das ações do Estado.

Depoimento da senhora Luzia Souza:

Na minha visão, eu penso que as pessoas cobram, mas não participam. A gente precisa estudar uma forma de o governo trazer as pessoas desmotivadas para o meio. As pessoas andam cansadas e desmotivadas com a política, porém devemos aprender que a nossa opinião é que vai vencer. Então, o governo vai compreender e

¹³ Depoimento coletado do senhor José Bezerra, representante do bairro Ibirapuera, através de entrevista realizada em 14 de maio de 2013.

¹⁴ Depoimento coletado do senhora Silvana Oliveira, representante do bairro Jardim Valéria, através de entrevista realizada em 10 de maio de 2013.

a coisa vai mudar. A gente precisa de mais ajuda do governo municipal. Eu creio que isso aí está meio fraco! Se tivesse carro de som nos ajudando, divulgando, mais pessoas participariam [...]. Atualmente, só participa das reuniões quem gosta.¹⁵

Depoimento da senhora Silvana Oliveira:

A questão maior é a seguinte, existe um ditado: 'quem quer faz, quem não quer manda'. Na comunidade, faz 12 anos que eu trabalho nela. Infelizmente, no quesito atuação municipal, não tem muito o que o governo tá fazendo para o povo participar. A comunidade é quem precisa buscar, a comunidade é quem precisa estar participando. O prefeito não tem como estar de porta em porta chamando a comunidade.¹⁶

Depoimento do senhor José Bezerra:

Eu acho que precisa é o prefeito parar de fazer tanta propaganda mentirosa. Inclusive, nessas reuniões que eles fazem, e cumprir aquilo que é prometido. A prefeitura promete fazer e não faz. Assim, desmotiva a comunidade. Ela acha que não vale a pena, porque não vai dar resultado.¹⁷

Nota-se que a carência da participação dos moradores nas questões políticas que envolvem o município é consequência da insipiente educação política. Ainda que os conselheiros empreendam mecanismos de motivação para que a comunidade esteja inserida nas decisões locais, cabe aos gestores municipais identificar quais são as vias de acessibilidade e participação popular que conseguem atender ao público conquistense.

Ao reconhecer a importância da educação na transformação de indivíduos em cidadãos, o Estado democrático se fortalece, pois amplia sua legitimidade pela possibilidade de maior participação popular. [...] Ou seja, à medida que o indivíduo tem acesso ao processo educativo que possibilita a aquisição da consciência de seus direitos políticos, ele sente-se apto a participar destes assuntos. (MELO, 2008, p. 22).

A participação política deve fazer parte do cotidiano dos cidadãos. Ela deve ser fomentada pelas instituições públicas, organizações sociais e conselhos municipais. Assim, esses setores devem inserir na população a consciência de que a aproximação do povo das atividades do Estado é essencial na construção de uma democracia participativa, também, salientar que a ausência de uma população educada dificulta a construção da cidadania civil e política.

¹⁵ Depoimento coletado de Luzia Souza, representante do bairro Kadija, através de entrevista realizada em 20 de maio de 2013.

¹⁶ Depoimento coletado da senhora Silvana Oliveira, representante do bairro Jardim Valéria, através de entrevista realizada em 10 de maio de 2013.

¹⁷ Depoimento coletado do senhor José Bezerra, representante do bairro Ibirapuera, através de entrevista realizada em 14 de maio de 2013.

Todos os depoimentos colhidos, através das entrevistas realizadas, tiveram o objetivo de constatar a visão dos conselheiros do OP acerca das atribuições das suas funções e, paralelamente, interpretar como esses representantes avaliam o impacto da Lei da Transparência nas suas comunidades e as transformações sociais trazidas pelo cumprimento dessa lei, no âmbito do município. Nota-se que os conselheiros entrevistados, em sua maioria, avaliam a garantia da transparência e participação popular, através dos meios elencados na citada lei, como elemento importante no processo de escolha das prioridades locais, bem como a fiscalização das obras que foram eleitas dentro das plenárias do OP. Verificou-se que os conselheiros avaliam o desinteresse popular pela fiscalização os atos do município como um problema que precisa ser suplantado, através do incentivo dos órgãos do município, como também através da pró atividade de cada cidadão.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A transparência na administração dos recursos governamentais tem sido cobrada tanto dos órgãos oficiais de fiscalização e controle como da população. Como foi constatado na pesquisa, os processos de disponibilização das informações acerca da gestão do dinheiro público foi questionado e aperfeiçoado ao longo do tempo.

A publicidade, em veículos oficiais de comunicação, dos atos públicos e as práticas de *accountability* são meios necessários para que o governo, os cidadãos tenham nesses mecanismos uma forma de acompanhar a gestão realizada pelo Estado. Entretanto, é fundamental que a informação pública seja disponibilizada de forma que alcance o seu público principal: o povo. A informação pública e transparente deve ser pautada na capacidade de compreensão e na expectativa de despertar no cidadão a vontade de interpelar o governo sobre atuação na administração da coisa pública.

A partir da vigência da LRF, a União, os Estados e Municípios necessitaram modificar a forma como a administração pública se efetivava. A citada Lei surgiu para auxiliar os governantes na gestão dos recursos pertencentes à coletividade, imputando-lhes sanções nos casos de desobediência. Desde então, além de os gestores públicos estarem obrigados a gerenciar e a manter as contas públicas equilibradas, eles também estão responsáveis por promover uma gestão pública aberta e transparente para a população.

Com a sanção da Lei da Transparência, os órgãos dos Estados (em especial os municípios) vêm se adaptando às regras de promoção de transparência e inclusão da população nas decisões locais a partir da sua efetiva participação. A democracia participativa, executada a partir da intervenção do cidadão nos planos e orçamentos do governo, permite que a população adeque as políticas públicas à realidade local, através dos debates e das ideias e, também, estimula a prática da cidadania. (ROCHA, 2008, p.227).

A participação popular, através da fiscalização da coisa pública, coíbe as práticas de mau uso dos recursos públicos originados do financiamento realizado por cada cidadão e, ao mesmo tempo, pressiona o governo para que haja melhoria na qualidade dos serviços públicos, como contraprestação daquilo que foi entregue aos cofres públicos. É necessário que, na conquista das demandas das comunidades, a participação popular seja efetiva e realizada pelas vias da discussão da coletividade na busca de soluções concretas para os problemas locais.

A realização do OP, no âmbito municipal, com vistas a subsidiar a participação do povo nas decisões do município, é uma forma de atuação que traz benefícios mútuos para a

população e para os gestores públicos. No processo de garantia das demandas locais, é fundamental a atuação simultânea entre as duas partes. O Estado deve proporcionar aos cidadãos meios desburocratizados de participação nas questões políticas da sua comunidade, como também fornecer informações úteis e transparentes que apoiem o cidadão na análise das contas públicas. Por sua vez, o cidadão deve manter-se interessado acerca dessas questões e atuar como colaborador na elaboração de políticas voltadas para o desenvolvimento social.

REFERÊNCIAS

ABREU, Júlio Cesar Andrade de. **Democracia, hegemonia e internet: um estudo de caso sobre o orçamento participativo digital**. Dissertação (Mestrado em Administração), Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 12/05/2013.

_____. **Decreto nº 7.185, de 27 de maio de 2010**. Dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, no âmbito de cada ente da Federação, nos termos do art. 48, parágrafo único, inciso III, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7185.htm>. Acesso em: 10/05/2013.

_____. **Lei Complementar Nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 01/05/2013.

_____. **Lei Complementar Nº 131 de 27 de maio de 2009**. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm>. Acesso em: 25/04/2013.

CAPIBERIBE, João. **O assunto é: transparência - por gastos públicos mais cristalinos**. Disponível em: <<http://capiberibe.net/artigos.html>>. Acesso em: 26/03/2013.

CARRANO, Paulo. A participação social e política de jovens no Brasil: considerações sobre estudos recentes. **O social em questão**. Ano XV, nº 27, 2012. Disponível em: <http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/Osocial27_Carrano1.pdf>. Acesso em: 12/05/2013.

CASTRO, Lúcia Rabello de. Participação política e juventude: do mal-estar à responsabilização frente ao destino comum. **Revista de Sociologia Política**. Curitiba, v. 16, n. 30, p. 253-268, jun, 2008. Disponível em: <<http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/rsp/article/viewArticle/13910>>. Acesso em: 02/03/2013.

CÉSAR, João Batista Martins. A audiência pública como instrumento de efetivação dos direitos sociais. **Revista de Mestrado em Direito da UCB**. Brasília, v. 5, nº 2, p. 356-384,

jul.-dez.,2011. Disponível em:

<<http://portalrevistas.ucb.br/index.php/rvmd/article/viewPDFInterstitial/3124/1933>>. Acesso em: 07/01/2013.

CRUZ, Flávio da et al. (coord.). **Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada**. 7 ed. São Paulo:Atlas, 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 18. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2005.

EVANGELISTA, Lúcio. **Controle social versus transparência pública: uma questão de cidadania**. Monografia (Especialização em Orçamento Público). Controladoria-Geral Da União (CGU). Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2053966.PDF>>. Acesso em: 23/02/2013.

FERREIRA, Denise de Queiroz. Orçamento participativo: instrumento de democratização da administração pública. **Contabilidade Vista & Revista**. Belo Horizonte, v- 15, n. 3, p. 65-85, dez. 2003. Disponível em: <<http://web.face.ufmg.br/face/revista/index.php/contabilidadevistaerevista/article/view/242>> Acesso em: 10/01/2013.

FERRI, Mônica Freitas. **A disputa entre diferentes projetos políticos no orçamento participativo do município de Vila Velha – E. Santo**: radicalização da democracia ou elitismo Democrático? Dissertação (Mestrado em Política Social), Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2009. Disponível em: <<http://web3.ufes.br/ppgps/sites/web3.ufes.br/ppgps/files/Monica%20F.%20Ferri.pdf>>. Acesso em: 06/03/2013.

FILGUEIRAS, Fernando. Além da transparência: accountability e política da publicidade. **Lua Nova**. São Paulo, v- 84, p. 353-364, 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n84/a04n84.pdf>>. Acesso em: 30/03/2013.

FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. IBGE Cidades@. Bahia, Vitória da Conquista, Histórico. Fonte: PMVC. Elaboração: Nilo Antônio Monteiro de Mendonça. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/painel/painel.php?codmun=293330>>. Acesso em: 13/02/2013.

_____. IBGE Cidades@. **Bahia, Vitória da Conquista, População 2010**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/xtras/perfil.php?codmun=293330>>. Acesso em 13/02/2013.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1991.

GUEDES, José Rildo de Medeiros. **Comentários à lei de Responsabilidade Fiscal**. Rio de Janeiro: IBAM, 2001. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/bf_bancos/e0001474.pdf>. Acesso: 05/05/2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SOCIAIS E ECONÔMICAS - IBASE;
INSTITUTO DE ESTUDOS, FORMAÇÃO E ASSESSORIA EM POLÍTICAS SOCIAIS -
PÓLIS. **Juventude Brasileira e democracia:** participação, esferas e políticas públicas. 2006.
Disponível em: < <http://www.juventude.gov.br/conjuve/documentos/juventude-e-democracia>>. Acesso em 15/04/2013.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Renda cresce em 2012 e brasileiro está satisfeito.** Disponível em:
<http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=16494>.
Acesso 17/01/2013.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre.** Tese (Doutorado em Ciências Sociais), Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, 2002. Disponível em: < <http://cutter.unicamp.br/document/?code=vtls000246426>>
Acesso em: 09/02/2013.

_____. Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo. **Caderno CRH.** Salvador, v. 21, n. 52, p. 87-97, jan.-abr., 2008. Disponível em:
<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792008000100007>.
Acesso em: 13/04/2013.

MARCONI, Maria de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia Científica.** 5 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 17. ed. Rio de Janeiro: Malheiros, 1992.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 25. ed. Rio de Janeiro: Malheiros, 2008.

MELO, Maria Raquel Mesquita. **Educação política para a cidadania:** a contribuição da câmara dos deputados. Monografia (Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo da Câmara dos Deputados). Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), Brasília, 2008. Disponível em: < <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/383>>. Acesso em: 16/04/2013.

NOVAES, Flávio Santos. **O orçamento participativo de Vitória da Conquista-BA:** uma gestão pública societal? Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 2011. Disponível em:
<<https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/7638>>. Acesso: 27/01/2013.

PALUDO, Augustinho Vicente. **Orçamento público e administração financeira e orçamentária e LRF.** 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

PINHO, José Antônio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. *Accountability:* já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública (RAP).** Rio de Janeiro 43(6), p.1343-1368, nov.-dez., 2009.

PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA DA CONQUISTA (PMVC). Gerência de Mobilização Social e Orçamento Participativo. **A História do Orçamento Participativo em Vitória da Conquista, 1997-2009**. 2009. Arquivo digital no formato *Word for Windows* (.doc).

_____. **Economia**. Disponível em: < <http://www.pmvc.ba.gov.br/v2/economia/>>. Acesso em 13/02/2013.

_____. **Regimento interno**. IX Congresso do Orçamento Participativo de Vitória da Conquista. 28 de maio de 2011. Arquivo digital no formato *Word for Windows* (.doc).

RIBEIRO, Ana Clara Torres; GRAZIA, Grazia de. **Experiências de orçamento participativo no Brasil**. Rio de Janeiro: Vozes, 2003.

ROCHA; Alexssandro Campanha. **Alcance do orçamento participativo nos investimentos educacionais realizados pela prefeitura municipal de Vitória da Conquista no período de 2002 a 2007**. Dissertação (Mestrado), Programa de Pesquisa e Pós-graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal da Bahia (UFBA), Salvador, 2008. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/11912>>. Acesso em 18/01/2013.

ROSA, Marcio Fernando Elias. **Direito Administrativo: Parte I, Sinopses jurídicas**. 19 ed. São Paulo: Saraiva. 2011.

SANCHÉZ, Félix Ruiz. **Orçamento participativo: teoria e prática**. São Paulo: Cortez, 2002.

SANTOS, Antônio Roberto Silva; GARRIDO, Inês Maria Dantas Amor. **Orçamento participativo: transparência e o desinteresse da população**. Disponível em: < http://artigocientifico.uol.com.br/uploads/artc_1286067749_74.pdf>. Acesso em: 07/12/2012.

SANTOS, Luís Carlos dos. **Lei de responsabilidade fiscal: transparência e responsabilidade**. São Paulo: Atlas, 2011.

SIRAQUE, Vanderlei. **Controle social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988**. São Paulo: Saraiva, 2005.

STRELHOW, Thyeles Borcarte. Ensaio sobre educação, política e cidadania. **Revista Eletrônica do Núcleo de Estudos e Pesquisa do Protestantismo da Escola Superior de Teologia – EST**. São Leopoldo, v. 18, p. 75-82. jan.-abr., 2009. Disponível em: < http://www3.est.edu.br/nepp/revista/018/ano08n1_07.pdf>. Acesso em: 09/02/2013.

VIANA, Mário Augusto Carvalho. **Mecanismos de participação e fiscalização do orçamento público: a experiência de participação do orçamento participativo de Vitória da Conquista**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC, São Paulo, 2009. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=170873>. Acesso em : 08/12/2012.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Questionário aplicado

Eu sou Dreike Alves Barbosa, graduando do Curso de Ciências Contábeis, pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia. A fim de colher informações que fundamentem a minha pesquisa sobre a “Utilização dos instrumentos de transparência estabelecidos na LC 131/2009 pelos conselheiros do Orçamento Participativo do Município de Vitória da Conquista”, solicito a sua imprescindível contribuição. Ao responder esse questionário, você está autorizando a utilização de suas informações, preservando, porém, a sua identidade. As respostas coletadas terão a finalidade única de fundamentar a pesquisa. Desde já, agradeço a colaboração.

1. Qual sua idade?
 - a) Entre 18 e 22
 - b) Entre 22 e 26
 - c) Entre 26 e 30
 - d) Mais de 30 anos

2. Qual seu sexo?
 - a) Masculino
 - b) Feminino

3. Qual é o seu grau de escolaridade?
 - a) Não escolarizado
 - b) Ensino Fundamental
 - c) Ensino Médio
 - d) Ensino Superior incompleto
 - e) Ensino Superior completo

4. Qual é a sua faixa de renda mensal?
 - a) Até um salário mínimo
 - b) De 2 a 3 salários mínimos
 - c) De 3 a 5 salários mínimos

- d) Mais de 5 salários mínimos
 - e) Não possui renda
5. Como você considera o seu grau de conhecimento sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a Lei Complementar 131/2009?
- a) Pouco conhecimento
 - b) Conhecimento regular
 - c) Muito conhecimento
 - d) Não conheço
6. Como você conheceu o conteúdo das leis citadas acima?
- a) Através da internet
 - b) Através de livros
 - c) Através de reuniões
 - d) Outros meios (especifique) _____
7. Com qual frequência você utiliza dos instrumentos de transparência elencados LC 131/2009 para acompanhar o andamento das demandas do seu bairro?
- a) Assiduamente
 - b) Regularmente
 - c) Nunca
8. Sobre o acesso à transparência e controle na gestão municipal, qual o meio você utiliza para acompanhar a gestão do município?
- a) Participo de audiências públicas, discutindo sobre os orçamentos do município.
 - b) Acompanho a execução orçamentária através da internet.
 - c) Outra forma (especifique) _____
9. Como você avalia o cumprimento da LC 131/2009 pela Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista?
- a) A prefeitura elabora mecanismos para facilitar o controle social e garantir a transparência na gestão.
 - b) A prefeitura elabora a prestação de contas para atender somente aos órgãos oficiais de controle.
 - c) A prefeitura elabora a prestação de contas de forma satisfatória e inteligível para os cidadãos.
 - d) A prefeitura disponibiliza as informações sobre a execução do seu orçamento de forma insatisfatória.

10. Qual a sua percepção sobre o cumprimento da LC 131/2009 no que se refere ao atendimento das demandas do seu bairro?
- a) O cumprimento da LC 131/2009 contribuiu para o acompanhamento e conquistas das reivindicações do meu bairro.
 - b) A LC 131/2009 é cumprida, porém, as reivindicações do meu bairro não são atendidas.
 - c) O cumprimento da LC 131/2009 não interfere positivamente na melhoria das condições do meu bairro.

APÊNDICE B – Entrevista aplicada

Eu sou Dreike Alves Barbosa, graduando do Curso de Ciências Contábeis, pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia. A fim de colher informações que fundamentem a minha pesquisa sobre a “Utilização dos instrumentos de transparência estabelecidos na LC 131/2009 pelos conselheiros do Orçamento Participativo do Município de Vitória da Conquista”, solicito sua imprescindível contribuição. Ao responder esse questionário, você está autorizando a utilização de suas informações, preservando, porém, a sua identidade. As respostas coletadas terão a finalidade única de fundamentar a pesquisa. Desde já, agradeço a colaboração.

1. Quais são suas funções como representante do seu bairro?
2. Como é realizado o preparo para execução das funções de líder de bairro?
3. O acompanhamento da gestão do município, através dos instrumentos de transparência da Lei 131/2009 trouxe algum benefício para sua comunidade?
(Justifique sua resposta)
4. Dentro da sua comunidade, de qual forma é disseminada a importância da participação popular na administração do município?
5. Em sua opinião, o que os governantes devem fazer para aumentar a participação do povo nas decisões do município?