



Universidade de Brasília (UnB)

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas

(FACE)

Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais (CCA)

Curso de Especialização em Orçamento, Governança e Gestão de Riscos no Setor Público

Roberta Maia Martins

**Participação Popular e Orçamento Participativo no Maranhão: Desafios e**  
Perspectivas para uma Governança efetiva.

Brasília - DF

2024

Professora Doutora Márcia Abrahão Moura  
Reitora da Universidade de Brasília

Professor Doutor Enrique Huelva Unternbäumen  
Vice-Reitor da Universidade de Brasília

Professor Doutor Lucio Remuzat Rennó Junior  
Decano de Pós-Graduação

Professor Doutor José Márcio Carvalho  
Diretor da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas  
Públicas

Professor Doutor Sérgio Ricardo Miranda Nazaré  
Chefe do Departamento de Ciências Contábeis e Atuarias

Professora Doutora Letícia Lopes Leite  
Coordenadora-Geral UAB

Professora Doutora Mayla Cristina Costa Maroni Saraiva  
Coordenadora do Curso de Especialização em Orçamento, Governança e Gestão de Riscos no  
Setor Público

Roberta Maia Martins

**Participação Popular e Orçamento Participativo no Maranhão: Desafios e**  
Perspectivas para uma Governança efetiva.

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo) apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas como requisito parcial à obtenção do grau de Especialista em Orçamento, Governança e Gestão de Riscos no Setor Público.

Orientadores: Prof. Dr. Lucas Oliveira Gomes Ferreira e Prof. Dra. Patrícia Fernanda Guimarães Venâncio

Brasília - DF

2024

Roberta Maia Martins

**Participação Popular e Orçamento Participativo no Maranhão: Desafios e  
Perspectivas para uma Governança efetiva.**

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo)  
apresentado ao Departamento de Ciências  
Contábeis e Atuariais da Faculdade de  
Economia, Administração, Contabilidade e  
Gestão de Políticas Públicas como requisito  
parcial à obtenção do grau de Especialista  
em Orçamento, Governança e Gestão de  
Riscos no Setor Público.

**Data de aprovação:** DD/MM/2024.

---

Prof. Dr. Lucas Oliveira Gomes Ferreira  
Orientador

---

Prof. Dr. XXXXX  
Professor - Examinador

## **AGRADECIMENTOS**

À minha família por todo o incentivo e apoio nos momentos de inseguranças. Aos amigos, pelos conselhos, apoio e auxílio em todos os momentos. À UNB, que tornou o sonho uma realidade, aos mestres que tornaram a trajetória mais inspiradora. À Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento do Maranhão, por ter aberto as suas portas e possibilitado a elaboração deste estudo. E, finalmente, aos Professores Lucas Oliveira e Patrícia Venâncio pela orientação, paciência, suporte e confiança.

## RESUMO

No Brasil, no decorrer do processo político, o país experienciou períodos autoritários e antidemocráticos e o retorno à democracia recente (após o regime militar de 64), foi marcado pela promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88). Considerada um dos principais marcos do processo de redemocratização do país, a CF/88 é o instrumento jurídico institucional em vigor, o qual define as normas e condutas que devem ser observadas pelos entes da federação. Conforme Cunha (2010) aponta, o texto da Constituição, além de fornecer ao país um novo arcabouço institucional com a incorporação de importantes inovações e atribuições aos entes, também alterou a relação entre Estado e Sociedade. O presente trabalho se propõe a investigar se a implementação do Orçamento Participativo no Estado do Maranhão e a maior participação da sociedade civil no processo contribuiu para a inclusão das demandas na agenda governamental, e se a inclusão das propostas refletiu na execução orçamentária e financeira dessas ações. Parte-se da hipótese de que a implantação do OP apesar de propiciar a inclusão de demandas da sociedade civil nos instrumentos de planejamento, ela não é refletida na execução orçamentária e financeira e de fato na execução das ações elegidas como essenciais pela sociedade civil. Para tanto, será realizado um estudo de caso que visa identificar se o estado foi efetivo em executar as propostas oriundas do OP e incluídas na LOA e PPA.

**Palavras-chave:** Orçamento Participativo; agenda governamental; sociedade civil.

## **ABSTRACT**

In Brazil, throughout the political process, the country has experienced authoritarian and anti-democratic periods, and the recent return to democracy (after the military regime of 1964) was marked by the promulgation of the Federal Constitution of 1988 (CF/88). Considered one of the main milestones in the country's redemocratization process, the CF/88 is the institutional legal instrument in force, defining the norms and conduct to be observed by the entities of the federation. As Cunha (2010) points out, the text of the Constitution, in addition to providing the country with a new institutional framework by incorporating important innovations and attributions to the entities, also altered the relationship between the State and Society. This study aims to investigate whether the implementation of the Participatory Budget in the State of Maranhão and the greater participation of civil society in the process contributed to the inclusion of demands in the government agenda, and whether the inclusion of proposals was reflected in the budgetary and financial execution of these actions. The hypothesis is that, although the implementation of the Participatory Budget allows for the inclusion of civil society's demands in planning instruments, it is not reflected in the budgetary and financial execution and, in fact, in the execution of actions deemed essential by civil society. To this end, a case study will be conducted to identify whether the state was effective in executing the proposals originating from the Participatory Budget and included in the Annual Budget Law (LOA) and the Multi-Year Plan (PPA).

**Keywords:** Participatory Budget; government agenda; civil society.

## LISTA DE TABELAS E FIGURAS

TABELA 1: Número de casos de OP no Brasil	14
GRÁFICO 1: N° de escutas territoriais x N° de participantes	19
GRÁFICO 2: N° de Participantes x N° de Votantes	20
TABELA 2: Número de propostas priorizadas no Orçamento de 2015 a 2023	21
GRÁFICO 3: Quantidade de pleitos por política pública;	21
GRAFICO 4: Orçamento Aprovado para ações do OP	22
GRÁFICO 5: Orçamento aprovado versus empenhado	23



## SUMÁRIO

<b>1.INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>2.ORÇAMENTO PÚBLICO .....</b>	<b>11</b>
<b>2.1.Orçamento Participativo .....</b>	<b>13</b>
<b>2.2.Orçamento Participativo no estado do Maranhão.....</b>	<b>15</b>
<b>3.PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....</b>	<b>17</b>
<b>4.RESULTADOS E ANÁLISES .....</b>	<b>18</b>
<b>4.1.Escutas territoriais e participação social no Orçamento Participativo de 2015 a     2023.....</b>	<b>19</b>
<b>4.2.Análise da Execução Orçamentária e Financeira das Propostas elegidas no OP .</b>	<b>22</b>
<b>5.CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>24</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>26</b>

## 1. INTRODUÇÃO

Desde o início dos anos 1990, no bojo do processo de reforma da administração pública na América Latina a participação social têm sido um dos pilares da reorganização dos Estados (Milani 2008). O modelo de gestão pública atual se pauta na inclusão e no fazer participar os cidadãos e as organizações da sociedade civil (OSC) no processo de formulação de políticas públicas.

No Brasil, no decorrer do processo político, o país experienciou períodos autoritários e antidemocráticos e o retorno à democracia recente (após o regime militar de 64), foi marcado pela promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88). Considerada um dos principais marcos do processo de redemocratização do país, a CF/88 é o instrumento jurídico institucional em vigor, o qual define as normas e condutas que devem ser observadas pelos entes da federação. Conforme Cunha (2010) aponta, o texto da Constituição, além de fornecer ao país um novo arcabouço institucional com a incorporação de importantes inovações e atribuições aos entes, também alterou a relação entre Estado e Sociedade.

Avritzer 2009, apresenta que dentre as principais mudanças proporcionadas pela CF/88, no que concerne a participação popular, a incorporação e operacionalização das instituições participativas no processo de deliberação sobre as políticas pública é um dos principais marcos. Sendo ela um dos pilares fundamentais para o fortalecimento da democracia e da promoção de uma gestão pública mais transparente, inclusiva e efetiva.

A participação social na construção dos mecanismos de governança, ganha destaque, no Brasil, em diferentes esferas, incluindo o processo de elaboração e execução dos instrumentos de Planejamento e Orçamento público, como a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei Orçamentária Anual (LOA) e o Plano Plurianual (PPA), instrumentos essenciais para o planejamento e execução de políticas públicas em nível federal, estadual e municipal.

Promulgada em 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), também estabelece em seu Art 48, que o incentivo à participação popular e realização de audiências públicas direta os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos é um dos instrumentos de transparência da gestão fiscal e devem ser realizadas pelos governos.

Nesse sentido, o governo do Estado do Maranhão, desde 2007, têm apresentado ações para garantir o acesso e a participação da sociedade nas etapas de elaboração dos seus instrumentos de planejamento. As experiências de construção coletiva do planejamento estadual, passam a ocorrer de fato no estado em 2015 por meio do Orçamento Participativo

(OP) <sup>1</sup> que se tornou uma política estruturada, contínua e fortalecida institucionalmente no estado. Não obstante, assim como outras unidades federativas do país, o Estado do Maranhão enfrenta alguns desafios para garantir o alcance dos objetivos propostos pelo OP.

O presente trabalho se propõe a investigar, portanto, se a implementação do Orçamento Participativo no Estado do Maranhão e a maior participação da sociedade civil no processo, refletiu na efetividade da execução orçamentária e financeira dessas ações. Parte-se da hipótese de que a implantação do OP apesar de aumentar a transparência e inclusão de demandas da sociedade civil nos instrumentos de planejamento, não reflete a execução orçamentária e financeira e execução das ações elegidas como essenciais pela sociedade civil.

Para tanto, será realizado um estudo de caso que visa identificar se o estado foi efetivo em executar as propostas oriundas do OP e incluídas na LOA e PPA. A análise desses aspectos permitirá uma melhor compreensão da relação entre absorção e execução dos pleitos no estado.

## **2. ORÇAMENTO PÚBLICO**

De acordo com o Portal da transparência do Governo Federal, Orçamento Público é o instrumento através do qual o governo estima as receitas que irá arrecadar e fixa as despesas a serem realizadas ao longo do exercício. Trata-se de uma peça de planejamento em que as políticas públicas setoriais são analisadas, priorizadas e selecionadas para compor o plano de ação governamental, respeitando os limites dos recursos disponíveis.

O conceito de Orçamento Público sofreu, ao longo do tempo, significativas mudanças conforme sintetiza Giacomoni 2010, e caracteriza-se por sua multiplicidade de aspectos: seja político, jurídico, contábil, econômico, financeiro ou administrativo. Musgrave (1976), ao conceituar orçamento público parte do princípio da Economia Pública, e leva em consideração a necessidade de precisão na alocação de recursos, de distribuição de renda e riqueza e de estabilidade econômica. Em sua perspectiva, o plano orçamentário deve ser determinado com base na elaboração de regras e princípios que proporcionem uma gestão eficiente da economia pública.

Baleeiro (1975), conceitua orçamento como um dos atos pelo qual o Poder Legislativo

---

<sup>1</sup> Segundo o Ministério da Economia, o orçamento participativo é um importante instrumento de complementação da democracia representativa, pois permite que o cidadão debata e defina os destinos de uma cidade. Nele, a população decide as prioridades de investimentos em obras e serviços a serem realizados a cada ano, com os recursos do orçamento. Além disso, ele estimula o exercício da cidadania, o compromisso da população com o bem público e a corresponsabilização entre governo e sociedade sobre a gestão da cidade

prevê, e autoriza o Poder Executivo, por certo período e em pormenor, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e a outros fins adotados pela política econômica ou geral do País, assim como a arrecadação das receitas criadas por lei.

O conceito de orçamento como instrumentos de controle e produto da filosofia política de uma nação, que reflete e molda, ao mesmo tempo a atividade econômica de uma nação é apresentado por Burkhead (1971). Segundo o autor, orçamento público é utilizado como instrumento para dirigir a economia de uma nação e o grau de sua influência varia de país para país, de acordo com a importância do setor público no contexto geral da atividade econômica, pública e privada. Nessa mesma perspectiva, Cruz (1988), estabelece que orçamento Público é o meio de prever as intenções da programação econômica e financeira que o poder executivo deseja adotar para o próximo exercício financeiro. Para o autor um orçamento para ser considerado legítimo deve ser submetido à concordância do Poder Legislativo, que representa o interesse da população e possui finalidades diversas.

Considerando a multiplicidade do conceito, o orçamento é instituído como instrumento de controle, e sua origem se vincula com a necessidade de compartilhar os anseios humanos e sociais ilimitados diante dos recursos existentes, mas escassos. Desempenha três funções econômicas principais: 1) alocativa; processo pelo qual o governo divide os recursos para utilização no setor público e privado, oferecendo bens público, semipúblico ou meritórios; 2) distributiva: distribuição, por parte do governo, de rendas e riquezas buscando assegurar uma sociedade menos desigual e; 3) estabilizadora: aplicação das diversas políticas econômicas, pelo governo, a fim de promover o emprego, o desenvolvimento e a estabilidade, diante da incapacidade, por parte do mercado, de assegurar o alcance desses objetivos (AVRITZER, 2003).

Giacomoni (2010), indica que a evolução histórica conceitual do termo pode ser definida em duas fases: o orçamento tradicional e o orçamento moderno. Orçamento tradicional, ou orçamento clássico, se caracteriza majoritariamente por sua função de controle político. Tem por objetivo controlar as finanças públicas, em prol da legalidade e honestidade dos agentes governamentais, garantindo que as despesas não excedam as receitas. (GICACOMONI,2010). O orçamento moderno, ou orçamento programa, por sua vez, surge como uma evolução do modelo tradicional e objetiva a garantia da eficiência e eficácia na administração pública. Ao contrário do orçamento tradicional ele integra o planejamento estratégico e a execução de políticas públicas com vistas ao alcance de metas específicas, se apresenta como um modelo mais flexível e focado nos resultados e utiliza-se de técnicas avançadas de gestão e avaliação de desempenho a partir de uma classificação funcional

programática (GIACOMONI, 2010).

Além desses mais três tipos de orçamento são mais comumente apresentados pela literatura, o de desempenho ou realizações, que representa uma evolução do orçamento clássico, nela a ênfase não era apenas no equilíbrio financeiro, mas também os resultados dos gastos, ele apresenta programas de trabalho contendo ações a serem desenvolvidas. O orçamento base-zero, em que se analisa, revê e avalia todas as despesas propostas e não apenas as das solicitações que ultrapassam o nível de gasto já existente.

Por fim, tem-se o orçamento participativo, que incorpora a população ao processo decisório da elaboração orçamentária e pressupõe uma coparticipação do Executivo e Legislativo na elaboração dos orçamentos. Na próxima seção o conceito de orçamento participativo, será mais bem abordado e discutido.

## **2.1. Orçamento Participativo**

A associação entre redemocratização e participação pautou as discussões de alguns autores no campo da teoria democrática (Avritzer, 2009b; Coelho e Nobre, 2004; Held, 2007; Santos, 2009a). E é a partir desse processo que os mecanismos de participação começam a ser efetivados, como é o caso dos conselhos gestores de políticas públicas, dos mecanismos de deliberação no interior das agências de regulação, das conferências, da legislação participativa e das audiências públicas

A primeira experiência de Orçamento Participativo no país, ocorre em 1989, na cidade de Porto Alegre sobre a gestão de Olívio Dutra representante do Partido dos Trabalhadores (PT), que ganhou projeção nacional e internacional. O OP nasce como uma política de governança participativa experimental, com a pretensão de ser um projeto amplo de transformação política, capaz de criar tipos de cidadãos e transformar as relações entre Estado e Sociedade (GENRO, 1995; AVRITZER, 2002). A adoção do Orçamento Participativo se ampliou, a partir de 2001, quando quase metade dos seus programas haviam sido adotados pelos demais governantes da federação (WAMPLER e AVRITZER, 2005; CABANNES, s.d.)

Em um estudo realizado por Meira, Oliveira e Santana 2013, indicava que até 2008, existiam 201 experiências de Orçamento Participativo pelo Brasil. Conforme indicado pela tabela 1 abaixo:

TABELA 1: Número de casos de OP no Brasil

Período	Número de casos de OP no Brasil
1989-1992	12
1993-1996	53
1997-2000	120
2001-2004	190
2005-2008	201

Fonte: Wampler & Avritzer, 2005; Avritzer & Wampler, 2008 e Grazia & Ribeiro, 2003

Estudos mais recentes publicados pelo Atlas Mundial dos Orçamentos Participativos, indicam que em 2019 havia 436 experiências de Orçamentos Participativos no Brasil, o que represente, em 11 anos um salto de aproximadamente 120% desde 2008. Segundo estimativas o número de experiências do Orçamento Participativo no mundo teria crescido de 2,5 mil em 2010 para aproximadamente 4 mil em 2017, e 11 mil em 2019 (Sintomer, Herzberg & Rocke, 2012; Dias, 2018; Dias et.al. 2019).

Importante frisar que o Orçamento Participativo representa o processo decisório que se estende por todo o exercício orçamentário e trata-se de um movimento pelo qual a sociedade civil organizada, dialoga, negocia e propõe que a alocação dos recursos do governo seja feita para uma determinada política pública e localidade (ABERS, 2000; BAIOCCHI, 2005; NYLEN, 2003; WAMPLER e AVRITZER, 2004). O OP tem por premissa a vocalização das demandas nos territórios locais e, por conseguinte tem por consequência a ampliação do direito à cidade (Lefebvre, 1991), uma vez que oportuniza a maior inclusão dos setores mais pobres, menos escolarizados e da raça/etnia negra (Ação educativa IBOPE, 2003; Vaz 2013).

Conforme conceitua Pires (2000) é uma ferramenta que possibilita que a sociedade participe do processo de discussão e elaboração do Orçamento Público. Para o autor seu surgimento está dividido em três momentos, o primeiro nasce da necessidade de se desenvolver novos modelos de gestão pública que abrangesse maior acesso e uma participação mais democrática, o segundo advém da ascensão dos partidos de orientação à esquerda nos municípios brasileiros, e por fim, da adesão dos demais partidos à metodologia de implementar ferramentas que possibilitem uma maior participação popular.

O processo de definição e implementação do Orçamento Participativo, ainda que não tenha concretizado as mudanças mais incrementais e ambiciosas defendidas pelo Partido dos Trabalhadores, tornou-se um marco e reconhecido como um instrumento que influenciou a

Administração Pública a reestruturar seus processos tradicionais de formulação de políticas públicas. O OP tornou-se parte de um pacote de reformas vinculado às práticas de "boa governança" e passou a receber atenção internacional quando as Nações Unidas o incluíram em sua lista das melhores práticas na Conferência do Hábitat (Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos), em 1996, em Istambul (HUNTER, 2004; GUIDRY, 2003; WAMPLER e AVRITZER, 2005).

Segundo Schick 1976, a participação direta dos representantes da sociedade no processo de decisão sobre a alocação de recursos públicos, é um meio de ampliar o campo político do orçamento e permite que sejam incluídas, além dos interesses de grupos políticos e econômicos, os mais variados pleitos da sociedade civil.

Considerando seu histórico de implementação e execução, Avritzer 2003, indica que o OP só é possível se alguns elementos do processo forem alcançados: 1) a vontade política do partido que detém o poder; 2) a densidade associativa que corresponde ao grau de coesão e de organização da sociedade ou comunidade; 3) os elementos do desenho institucional e 4) a capacidade administrativa e financeira para implantar a proposta.

Luchmann, Martelli, Taborda, 2021, indicam ainda um conjunto de desafios que os OP's enfrentam para sua efetividade, como a dependência da volatilidade eleitoral, limitação dos recursos, motivação e envolvimento dos cidadãos, conflitos políticos, além de desafios como o de inserir o orçamento participativo na agenda política, articular o OP com os objetivos de desenvolvimento sustentável, estabelecer pontes de conexão com outros movimentos políticos e sociais, e fortalecer o sistema de participação.

## **2.2. Orçamento Participativo no estado do Maranhão**

O Orçamento Participativo no Maranhão foi desenhado com objetivo de possibilitar uma maior participação popular da sociedade civil em um estado de grande extensão territorial e diversidades estruturais e sociais marcantes. Através de debates junto com a população as Secretarias de Estado dos Direitos Humanos e Participação Popular (SEDIHPOP) e a de Planejamento e Orçamento (SEPLAN), coordenam a execução do Orçamento Participativo no Estado, estruturando as metodologias de escutas presenciais, votação, consolidação das propostas oriundas desse processo e a execução das ações.

De acordo com Matos e Vidal (2022), os primeiros registros de experiências mais estruturadas de canais de debate do governo estadual do Maranhão com a população

remontam ao ano de 2007, porém sua estruturação remonta o ano de 2015.

A experiência do OP no estado pode ser dividida em ciclos em que as metodologias de execução e escutas foram reestruturadas e remodeladas. O primeiro ciclo de 2015 a 2018, e em parceria com a Assembleia legislativa do Estado, o executivo adotou ferramentas do planejamento participativo mais robustos, com a criação da plataforma participa MA<sup>2</sup> e a associação da participação da sociedade civil à elaboração dos instrumentos de planejamento e orçamento como o PPA, LOA e LDO.

As audiências públicas nesse período passam a ser denominadas “Escutas Territoriais”, e começam a ser realizadas anualmente, no período foram realizadas em média realizadas, em média, 15 Escutas Territoriais em diferentes municípios e regiões do estado. Durante esse período foi publicado o Decreto nº 31.519/2016, que cria a Comissão Permanente do Orçamento Participativo do Estado e são institucionalizadas responsabilidades e atribuições a cada órgão na execução desse processo.

O segundo ciclo de 2019 a 2022, um novo processo de remodelação do Orçamento Participativo foi consolidado, tal remodelação objetivava: 1) aumentar o número de audiências públicas promovendo maior participação popular em todo o estado; 2) promover mecanismos que proporcionassem maior embasamento técnico às demandas Populares; 3) promover maior caráter educativo à população em torno dos principais instrumentos de planejamento público e demais ferramentas de controle social (MATOS; VIDAL, 2022).

O processo de remodelação do OP, realizado em parceria com o Instituto Maranhense de Estudos Cartográficos (IMESC), estabeleceu um número ideal de audiências públicas no estado seria de 35, de forma a oportunizar a maior participação de cidadãos maranhenses.

Os critérios para definição deste número levaram em consideração a proposta de institucionalização de 22 regiões do planejamento bem como critério de: 1) estimativa dos custos envolvidos; 2) logística rodoviária; 3) realização de preferencialmente dois eventos por região, considerando um no município sede da região e outro no município de maior população absoluta; e 4) presença de estrutura adequada no município para receber o evento (auditório e empresas fornecedoras de alimentação e equipamentos de apoio).

Por consequência da pandemia do SARS COV 2 datada, do início em dezembro de 2019, nos anos de 2020 e 2021 as escutas territoriais no estado ocorreram de forma

---

<sup>2</sup> Plataforma digital de Participação Popular do Maranhão, ferramenta de canal direto e transparente com a população e que permite o acompanhamento das ações do governo – <https://participa.ma.gov.br/>



totalmente digital. Destarte, em consonância com os critérios já atribuídos em 2019, foram adotadas 35 páginas de consulta pública, o equivalente a 35 audiências do PPA e OP de 2019. A mobilização social ocorreu através das mídias digitais e redes sociais do governo e institutos parceiros. A retomada das escutas presenciais se deu em 2022, considerando os desafios impostos pela pandemia, bem como pela Lei Federal nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece o período de vedação eleitoral, neste ano foram realizadas 13 audiências públicas, contudo não foi possível realizar a votação das prioridades do Orçamento Participativo na Plataforma Digital de Participação Popular.

O terceiro ciclo de 2023 a 2027, for marcado por uma nova remodelagem do OP do estado, o processo passa a ser subsidiado pelo Plano de Longo Prazo Maranhão 2050, que estabelece novas regiões de Planejamento e diretrizes de atuação do estado a longo prazo. Neste ano foram realizadas 32 audiências no Estado durante aproximadamente um mês.

### **3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

Considerando os objetivos propostos no estudo, pretende-se, a partir de uma pesquisa explicativa, aferir como se a inclusão de demandas oriundas de Participação popular é refletiva na execução orçamentária e financeira dessas ações. Segundo Gil (2007), pesquisas explicativas se preocupam em identificar os fatores que determinam ou contribuem para a ocorrência de determinados eventos, e buscam explicar os porquês da sua ocorrência através dos resultados obtidos. Quanto ao método, optou-se pela realização de um estudo de caso.

A intenção da pesquisa é verificar se a variável “inclusão das demandas na agenda governamental” reflete na assunção de entregas de projetos pleiteados via OP, identificando se as ações oriundas de iniciativas populares ao serem incluída nas agendas são efetivas ao refletirem em execução orçamentaria e financeira; logo, configura-se como um estudo de caso, pois se limitou à análise específica e exaustiva de um determinado fenômeno (CRESWELL, 2007). Para a realização da pesquisa analisou-se os dados de execução do Orçamento Participativo entre os anos de 2015 e 2023, pelas variáveis: 1) número de audiências realizadas; 2) quantidade de participantes; 3) pleitos aprovados; 4) orçamento aprovado e executado. A proposta do trabalho é avaliar o comportamento dessas variáveis durante o histórico de execução do OP no estado, e verificar a relação entre elas e a efetividade do OP refletido em entregas pleiteadas pela população.

Ainda, identificar, se os elementos apresentados pelos diversos autores para a efetividade do OP, se concretizam na experiência do Maranhão. O pesquisador não pretende intervir sobre o objeto a ser estudado, mas revelá-lo tal como ele o percebe. Portanto, as conclusões obtidas não servirão para generalizar as informações para outras localidades ou realidades, mas poderão servir como base para futuras pesquisas e estudos (CRESWELL, 2007).

A fim de padronizar as análises das informações, os dados foram levantados informações da série histórica da implementação do OP no estado do Maranhão de 2015 a 2023. A coleta de dados para análise quantitativa foi realizada a partir de duas bases principais; a primeira obtida através do portal da transparência do estado e se refere às informações dos PPA<sup>3</sup>s de 2016-2019; 2020-2023 e 2024-2027, que apresenta as propostas oriundas de escutas populares e incluídas no instrumento de planejamento e a segunda referente a informações disponíveis na Plataforma Participa Maranhão<sup>45</sup>, como propostas sugeridas e aprovadas pela população.

#### **4. RESULTADOS E ANÁLISES**

Estabelecer um balanço em torno dos resultados obtidos pelo Orçamento Participativo no Maranhão torna-se extremamente desafiador, haja vista que a dimensão humana e os resultados sociais intangíveis de dever cívico e controle social alcançados vão além das entregas objetivas das propostas elegidas (MATOS; VIDAL, 2022). O presente trabalho se propõe a analisar os resultados do OP entre os anos de 2015 e 2023, buscando analisar os dados de participação social no processo, propostas elegidas, incorporadas às agendas governamentais e execução dos pleitos durante esse período.

Importante destacar, assim como aponta Matos e Vidal 2022, que do ponto de vista governamental, há de se registrar a maturidade institucional em relação à metodologia do OP. Além disso, vale ressaltar o seu caráter inclusivo, uma vez que houve a preocupação de expandir o modelo para que cada vez mais maranhenses pudessem participar do processo, seja de forma remota ou presencial.

Notável o progresso da governança do OP, com a criação da comissão permanente, com destaque para a parceria entre a SEPLAN e a SEDIHPOP, sendo este último um órgão

---

<sup>3</sup> Seção 2.6 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO, do PPA 2024-2027 do Estado do Maranhão; seção 4.0 números do orçamento participativo,

<sup>4</sup> Para acessar a plataforma e votar nas propostas é necessário que o cidadão se cadastre no site.

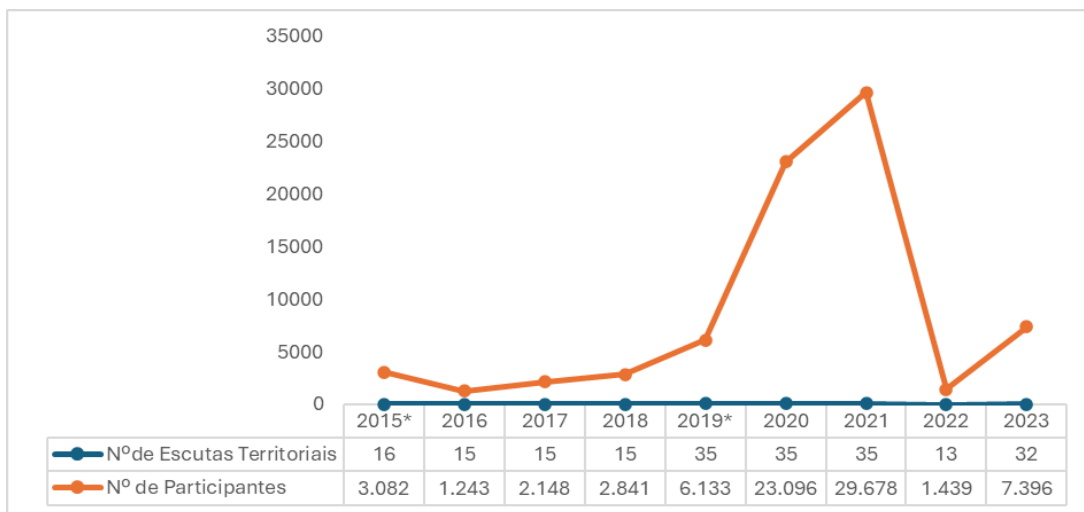
<sup>5</sup> Informações das propostas apresentadas, e aprovadas no site.

criado com vocação direta em estreitar a relação do Estado com a sociedade, característica que reforça o pilar do controle social. Somado a isso, a governança foi fortalecida ainda mais com a criação de Fóruns Regionais<sup>6</sup>. Finalmente, a institucionalização do OP é reforçada com a construção do Plano Estratégico de Governo (PEG), atribuindo uma escala superior de prioridade para as demandas advindas da sociedade e, conseqüentemente, reduzindo os fatores de inexecutabilidade ou da ausência da priorização interna por parte dos órgãos executores.

#### 4.1. Escutas territoriais e participação social no Orçamento Participativo de 2015 a 2023

Elencados os aspectos intangíveis, é possível alguns avanços da participação social no OP durante o ciclo 2015-2023, o gráfico 1, abaixo consolida os dados da série histórica da implementação do OP no estado:

GRÁFICO 1: N° de escutas territoriais x N° de participantes



Fonte: Elaboração Própria – dados da Secretaria Adjunta de Planejamento e Orçamento do Maranhão

Ainda pela análise dos dados do Gráfico 1, infere-se que entre os anos de 2015 e 2018 o estado enfrentava desafios de mobilização e engajamento da sociedade civil no Orçamento Participativo, uma vez que os dados indicam uma diminuição iniciação e uma leve recuperação, porém ainda, com números relativamente baixos. Em 2019, há um aumento de aproximadamente 120%, em relação ao número de participantes de 2018, tal aumento é reflexo da ampliação do programa por todo o estado.

<sup>6</sup> grupos compostos por lideranças locais presentes, visando a interface contínua com a SEDIHPOP para monitoramento das demandas eleitas

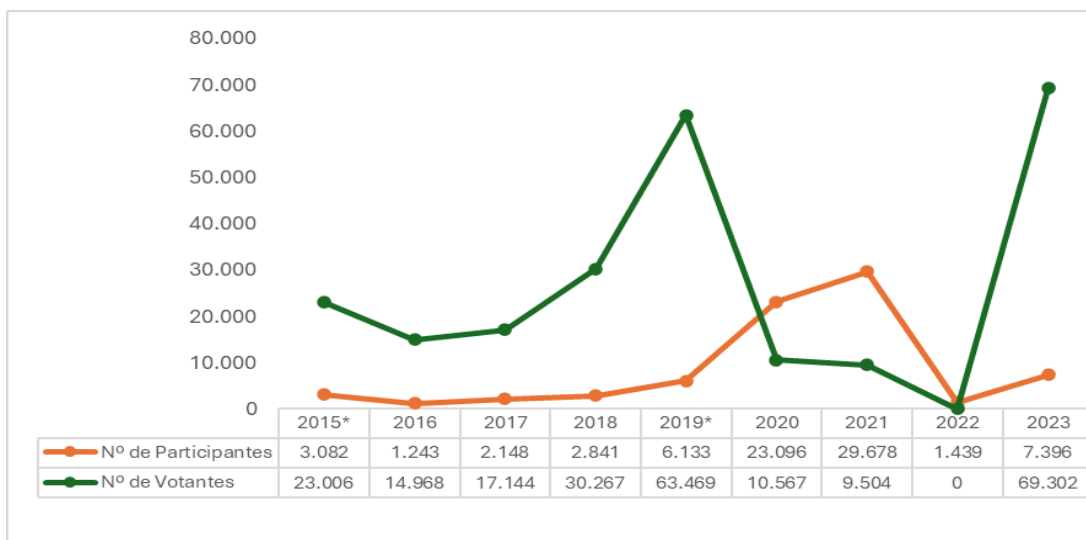
Os dados ainda revelam que a pandemia da COVID-19 em 2020 e 2021, trouxe mudanças significativas na forma como as escutas territoriais foram realizadas, as medidas de contenção da disseminação do vírus emitida pela Organização Mundial da Saúde, impusera restrições de encontros presenciais, e, portanto, a transição para formatos digitais tornou-se necessária. Tal reorganização trouxe impactos significativos no número de participantes um aumento de aproximadamente 280% de 2019 para 2020 e de 28% de 2020 para 2021.

Em 2022, o número de participantes reduziu em aproximadamente 95% em relação à 2021, o retorno ao formato presencial apresenta os desafios operacionais e logísticos, dificultando a manutenção dos altos níveis de participação vistos no período pandêmico. Em 2023, o número de participantes aumentou para 7.396, indicando um processo de recuperação e adaptação.

Pelos dados obtidos pelo Gráfico 1 não é possível inferir que o número de escutas territoriais influencia diretamente no número de participantes, apesar de ser, conforme identifica Lefebvre (1991), um momento que oportuniza a maior inclusão de variados setores no processo, porém, os dados reforçam o argumento de Luchmann, Martelli, Taborda, 2021, de que a motivação e envolvimento dos cidadãos são desafios enfrentados para a efetividade do OP.

O Gráfico 2, abaixo se propõe a analisar a relação entre o número de participantes do processo e o número de votos acumulados na plataforma Participa Maranhão.

GRÁFICO 2: N° de Participantes x N° de Votantes



Fonte: Elaboração Própria – dados da Secretaria Adjunta de Planejamento e Orçamento do Maranhão

O Gráfico 2, acima indica haver uma alta volatilidade entre os dados ao longo dos

anos, apresentando variações significativas de um ano para outro. Pelas análises pode-se verificar que 2019, foi um ano de pico tanto para participantes quanto para votantes, indicando que a remodelagem proposta para aquele ano teve efeitos relevantes na participação popular, os anos de 2020 e 2021, contudo evidenciam que a maior participação popular nas audiências não foi refletida de forma direta no aumento de votantes. O ano de 2022, foi um ano peculiar onde não houve registro de votantes, tal fato se deu pelas restrições impostas pela Lei de vedação eleitoral. Em 2023, houve um aumento significativo o do número de votantes, o maior do período analisado, enquanto o número de participantes aumentou, mas de forma mais modesta. Conforme aponta Schick (1976), o a participação direta dos representantes da sociedade no processo de decisão sobre a alocação de recursos públicos, é um meio de ampliar o campo político do orçamento. Contudo, a alta volatilidade dos dados indica que a participação da população no processo ainda não está consolidada.

Durante o período analisado houve em média 26 propostas aprovadas, sendo 32 a mediana e o número de propostas aprovadas variou de 16 a 36 entre os anos de 2015 a 2023, conforme indicado na tabela 2, abaixo:

TABELA 2: Número de propostas priorizadas no Orçamento de 2015 a 2023

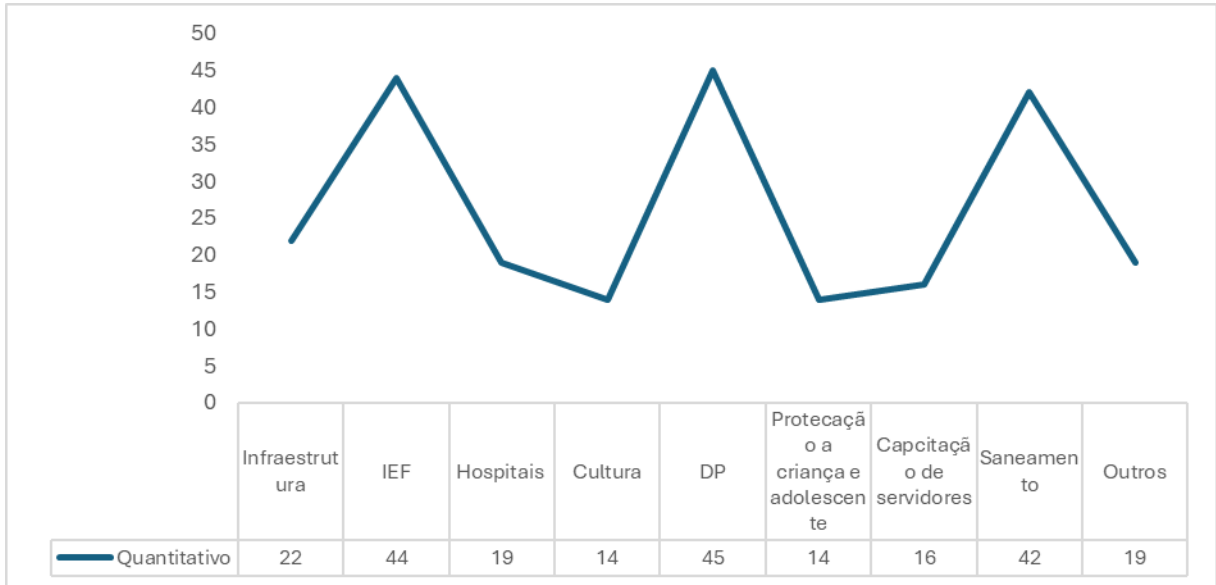
Variável	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	TOTAL
Nº de propostas	17	16	16	16	35	36	35	32	32	235

Fonte: Elaboração Própria – dados da Secretaria Adjunta de Planejamento e Orçamento do Maranhão

Importante indicar que a diminuição do número de propostas entre o ano de 2022 para 2023, se deve ao fato de que a remodelagem da metodologia do Orçamento Participativo em 2023, e a definição de cinco diretrizes de planejamento e aprovação de duas propostas por diretriz.

As principais ações pactuadas no OP ao longo de 8 anos, envolvem a construção ou reforma de Institutos e centros de Educação (44), a criação e fortalecimento dos centros de Defensoria Pública (45) e políticas para o saneamento básico (42), as três ações juntas representa 56% das demandas propostas e aprovadas nas escutas territoriais do estado. O gráfico abaixo, consolida as “políticas macro” pleiteadas pela população maranhense.

GRÁFICO 3: Quantidade de pleitos por política pública;



Fonte: Elaboração própria: dados extraídos da Secretaria Adjunta de Planejamento e Orçamento

Diante às demandas pleiteadas pela população, as principais entregas registradas no estado do Maranhão, oriundas de demandas do Orçamento Participativo a Universidade Estadual presente na região sul do Estado (UEMASUL) e a Expansão dos Institutos de Ciência e Tecnologia do Estado do Maranhão (IEMA).

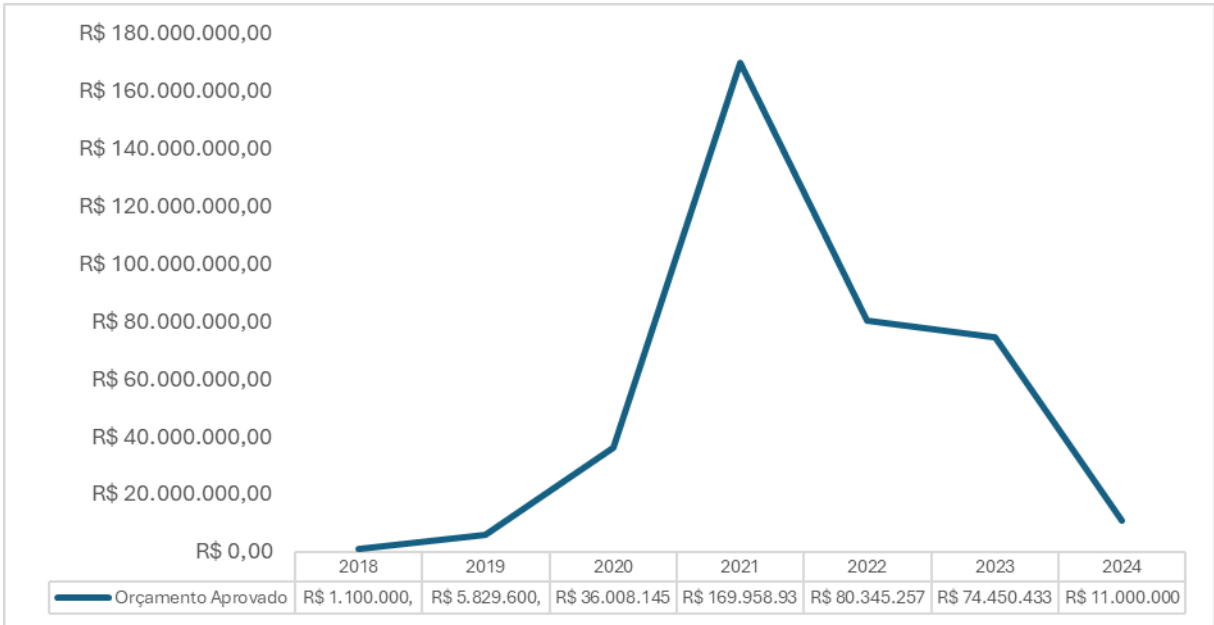
#### 4.2. Análise da Execução Orçamentária e Financeira das Propostas elegidas no OP

As propostas aprovadas nos eventos do Orçamento Participativo de 2015 e 2016, não foram incluídas na LOA dos respectivos anos, estando vinculadas apenas às diretrizes da LDO, e PPA, portanto a série histórica apresentada abaixo considera a série temporal de 2018 a 2024.

Inicialmente ao se analisar os dados do Gráfico 4, abaixo, deve-se levar em consideração que o orçamento indicado no exercício se refere a aprovação da LOA do exercício anterior, ou seja, ao analisar os dados orçamentários e ou financeiros de 2020, por exemplo, tem-se que levar em consideração que estes se referem às ações do OP aprovadas no exercício de 2019, e assim sucessivamente.

O Gráfico 4, abaixo apresenta informações referentes ao orçamento aprovado nas LOA's de 2018 a 2024 para execução das propostas do OP.

GRAFICO 4: Orçamento Aprovado para ações do OP



Fonte: Elaboração Própria. Dados da Secretaria Adjunta de Planejamento e Orçamento

Pela análise do Gráfico 4, acima, percebe-se uma evolução do orçamento aprovado ao longo dos anos de 2018 a 2024. Com início modesto, em 2018 às propostas oriundas do OP foi reservado um valor de R\$ 1.100.000,00, o menor registro do período analisado. Em 2019, há um crescimento considerável no orçamento destinado à execução das ações do Orçamento participativo no estado, com um crescimento de 430% de 2018 para o ano de 2019.

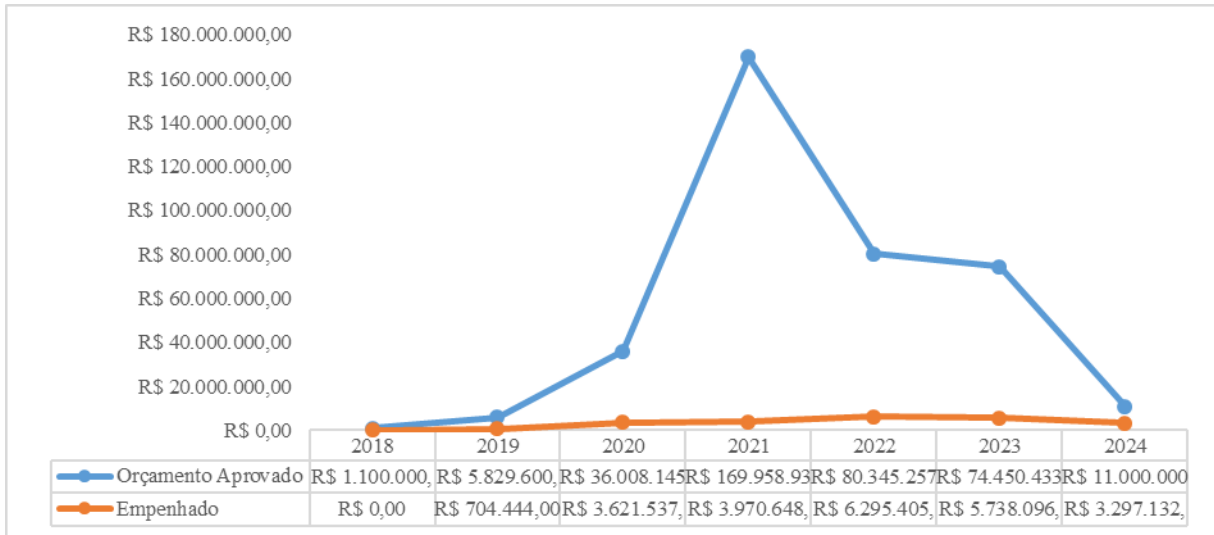
Entre os anos de 2019 e 2021, o orçamento aprovado aumentou drasticamente, atingindo um pico em 2021 registrando o maior valor da série histórica de R\$ 169.958.935,00. O aumento exponencial está associado à expansão significativa da aprovação das propostas e projetos nesses anos, conforme já analisado pela Tabela 2 deste trabalho.

Após atingir o pico em 2021, o orçamento cai para R\$ 80.345.257,00 em 2022. A queda continua em 2023, atingindo R\$ 74.450.433,00, e se acentua ainda mais em 2024, com o orçamento aprovado de R\$ 11.000.000,00. Infere-se que os dados do orçamento liberado se relacionam com o número de propostas incluídas na agenda governamental por meio do PPA. Os dados do Gráfico 3, indicam que as propostas OP foram incorporadas aos instrumentos de planejamento e orçamento do Estado. A análise dos dados, indica conforme apresenta Pires (2000), que o OP é uma ferramenta que possibilita que a sociedade participe da elaboração do Orçamento Público, indicando suas prioridades e necessidades. Ainda que o elemento da vontade política do partido que detém o poder é favorável, conforme indica Avritzer (2003), tem sido favorável para a inclusão na agenda governamental das pautas da sociedade civil.

Torna-se necessário, portanto, identificar se essa incorporação foi de fato convertida

em execução das propostas aprovadas. Destarte, o Gráfico 5 abaixo, que apresenta a relação entre o valor Orçado na LOA *versus* o empenhado.

Gráfico 5: Orçamento aprovado *versus* empenhado



Fonte: Elaboração Própria. Dados da Secretaria Adjunta de Planejamento e Orçamento

Em 2018, o orçamento aprovado foi na ordem de R\$ 1.100.000,00, contudo, não houve empenho no período, o que significa que não houve execução as ações aprovadas na LOA. Em 2019, apesar de um orçamento direcionado às ações do OP serem maiores do que do ano anterior, apenas 12% do orçamento destinado foi empenhado. Em 2020, aproximadamente 10% do orçamento destinado às ações do OP foi empenhado, e em 2021, ano em que o orçamento destinado às ações do OP alcança seu pico, há uma execução apenas de 2% desse orçamento. Em 2022 e 2023 a execução foi de 8%, em 2024, a execução até maio, foi de 30%

Os dados indicam que há uma falta de correlação direta entre o orçamento aprovado e o valor empenhado. Uma vez que o aumento no valor aprovado na LOA não resulta em aumentos proporcionais no valor empenhado. Ou seja, apesar das propostas oriundas do OP serem consideradas e incluídas no Orçamento anual do Estado, a efetividade da execução desses pleitos não é observada na prática. Assim, a capacidade administrativa e financeira para implantar as propostas, um dos elementos indicados por Avritzer (2003), não se apresenta de forma efetiva na experiência do estado.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS



Esse trabalho se propôs a verificar, a partir da análise histórica da execução do Orçamento Participativo no Estado do Maranhão 2015 a 2023, a associação entre inclusão nas agendas governamentais de pautas definidas pela População Maranhense no OP e a execução orçamentária e financeira para a efetividades desses pleitos.

Cabe inicialmente ressaltar o caráter inovador que o OP no Estado do Maranhão representou no cenário nacional, sendo um dos primeiros estados a incorporar o programa nos seus instrumentos de planejamento. Ressalta-se ainda os avanços metodológicos desenhados ao longo de mais de oito anos de execução do Orçamento Participativo, fortalecerem o desenho e a metodologia de execução do Orçamento Participativo no Estado.

Apesar do avanço e do alcance de resultados significativos metodológicos o estado ainda apresenta desafios consideráveis para garantir a efetividade do processo, desafios esses semelhantes aos elencados por Luchmann, Martelli, Taborda (2021), como motivação e envolvimento dos cidadãos no processo e limitação de recursos. Os resultados legitimam alguns avanços do OP no Maranhão quanto a promoção da participação social, contudo pela análise dos dados da pesquisa, identificou-se que as propostas oriundas do Orçamento Participativo, apesar de serem incorporadas às agendas governamentais e inseridas nos instrumentos de orçamento e Planejamento não foram traduzidas na mesma proporção em execução orçamentária e financeira e conseqüentemente em entregas de serviços e bens à população maranhense. Assim, uma das premissas apresentadas por Avritzer 2003; “a capacidade administrativa e financeira para implantar a proposta”, é observada em menor escala na experiência do estado com o OP.

O estado avançou consideravelmente na implementação e execução do OP durante os oito anos de experiência, a metodologia de execução e a incorporação dos pleitos às agendas governamentais representa um fortalecimento da participação popular e abertura das agendas governamentais à inserção desses pleitos aos instrumentos de execução de políticas públicas. Apesar desses avanços há que progredir no controle social e efetividade da execução orçamentária e financeira dessas propostas, para que as ações saiam do campo das ideias e planejamento para execução de fato. Sugere-se que os próximos estudos que haja um aprofundamento dos estudos acerca das motivações para a não execução dos objetos aprovados nos instrumentos de planejamento.

## REFERÊNCIAS

- AVRITZER, Leonardo. O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Org.). A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003. p. 13-60.
- AVRITZER, L. Participatory institutions in democratic Brazil. Baltimore: John Hopkins University Press, 2009.
- ABERS, R. Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil. Boulder: Westview, 2000.
- AVRITZER, L. Democracy and the public space in Latin America. Princeton: Princeton University Press, 2002.
- BAIOCCHI, G. Militants and Citizens: The Politics of Participatory Democracy in Porto Alegre. Stanford: Stanford University Press, 2005.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Centro Gráfico, 1988
- BRASIL. \*Atlas Mundial dos Orçamentos Participativos\*. Brasil.
- COELHO, Vera S. P.; NOBRE, Marcos (Org.). Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Ed. 34, 2004.
- CUNHA, Alexandre dos Santos. Estado, instituições e democracia: república. volume 1. / Brasília: IPEA, 2010 pág 18
- DIAS, N., 2018. HOPE for Democracy: 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide. Lisboa: Epopeia Records and Oficina.
- DIAS, N.; Enriquez, S. & Julio, S., 2019. The Participatory Budgeting World Atlas. Faro: Epopeia and Oficina, Portugal. Disponível em [www.oficina.org.pt/atlas](http://www.oficina.org.pt/atlas). Acesso em 28.jul.2020
- GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan de. Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997.
- GIACOMONI, James. Orçamento público. Imprensa: São Paulo, Atlas, 2010. Descrição Física: xxiii, 369 p. Referência: 2010.
- GOVERNO DO ESTADO DO MARANHÃO. Plataforma participa MA. São Luís, 2015.

Disponível em: <<https://participa.ma.gov.br/>>. Acesso em: 01 fev. 2020.

GUIDRY, J. “Not Just Another Labor Party: The Workers’ Party and Democracy in Brazil.” *Labor Studies Journal*, vol.28, nº1, 2003.

HELD, David. *Modelos de democracia*. Madri: Alianza Editorial, 2007

HUNTER, W. From opposition movement to government party: Growth and expansion of the Workers’ Party in Brazil. Texto apresentado ao 100o. Encontro Anual da American Political Science Association, Chicago, Illinois. 4 a 6 de setembro de 2004.

LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. São Paulo: Moraes, 1991b. [1968]

LÜCHMANN, L.; MARTELLI, C. G.; TABORDA, L. Desafios do Orçamento Participativo: um estudo no Brasil (Araraquara-SP) e em Portugal (Cascais). *Estudos de Sociologia*, Araraquara, v. 26, n. 50, 2021. DOI: 10.52780/res.14726. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/estudos/article/view/14726>. Acesso em: 15 jun. 2024.

MATOS, Roberto; Vidal, Raphael. A experiência do Orçamento Participativo no Maranhão: Ferramenta de transparência e controle Social, I Congresso Nacional de Gestão Pública para Resultados, 2022.

MEIRA, T. A. V., OLIVEIRA, D. C. de, & SANTANA, V. C. (2008). \*El mapa de las experiencias brasileñas de Presupuesto Participativo (1989-2008)\*. Brasil.

MILANI, Carlos. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. *RAP – Rio de Janeiro* 42 (3): 551-79, maio/junho, 2008.

MULGAN, Richard (2000). “Accountability: An ever expanding concept”. In *Public Administration* 78 (3) Autumn: 555–73. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/1467-9299.00218> Acessado: 01 de maio de 2024;

NOVAES, F. S.; SANTOS, M. E. P. DOS .. O Orçamento Participativo e a democratização da gestão pública municipal - a experiência de Vitória da Conquista (BA). *Revista de Administração Pública*, v. 48, n. 4, p. 797–820, jul. 2014

NYLEN, W R. *Participatory Democracy versus Elitist Democracy: Lessons from Brazil*. New York: Palgrave Macmillan, 2003

PIRES, Valdemir. *Participação da Sociedade nos processos orçamentários: a experiência*

brasileira recente. [S.l.:s.n.], 2000

SINTOMER, Y., HERZBERG, C. & ROCKE, A., 2012. Modelos transnacionais de participação cidadã: o caso do orçamento participativo. *Sociologias*, 14(30), pp.70-116.

SANTOS, Boaventura de S. (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009a.

WAMPLER, B. and AVRITZER, L. “The spread of Participatory Democracy in Brazil: From Radical Democracy to Participatory Good Government. *Journal of Latin American Urban Studies*, vol. 7, 2006.

WAMPLER, B. A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: “boas práticas” devem ser promovidas? *Opinião Pública*, Campinas, vol. 14. Nº 1, junho, 2008, p.65-95.

WAMPLER, B. and AVRITZER, L. “Participatory publics: Civil society and new institutions in democratic Brazil“. *Comparative Politics*, vol. 36, nº3, 2004.