



Universidade de Brasília (UnB)

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

(FACE)

Departamento de Administração (CCA)

Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal

Raphael Antônio Alves Rios

## **Impacto do Orçamento Participativo na Governança Municipal**

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 Rodrigo Rezende Ferreira  
Chefe do Departamento de Ciências Contábeis e Atuarias

Professora Doutora Letícia Lopes Leite  
Coordenadora-Geral UAB

Professora Doutora Fátima de Souza Freire  
Coordenadora do Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal

Raphael Antônio Alves Rios

## **Impacto do Orçamento Participativo na Governança Municipal**

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo) apresentado ao Departamento de Administração e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas como requisito parcial à obtenção do grau de Especialista em Gestão Pública Municipal.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Olinda Maria Gomes Lesses

Brasília - DF

2024

#### Ficha Catalográfica

Deve ser gerada no site da Biblioteca da UnB e inserida após a conclusão da versão final (pós-banca). Para gerar, entre no link (<https://bce.unb.br/servicos/elaboracao-de-fichas-catalograficas/>) e clique em “gerar ficha catalográfica – monografias”.

Raphael Antônio Alves Rios

## **Impacto do Orçamento Participativo na Governança Municipal**

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo) apresentado ao Departamento de Administração e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas como requisito parcial à obtenção do grau de Especialista em Gestão Pública Municipal.

**Data de aprovação:** 31 de agosto de 2024.

---

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Olinda Maria Gomes Lesses  
Orientadora

---

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Elizania Araújo Gonçalves  
Professor - Examinador

## **RESUMO**

Este trabalho objetivou demonstrar a eficiência da metodologia do Orçamento Participativo para a participação de todos os cidadãos no processo de elaboração orçamentária, assim como, na democratização da gestão pública, especialmente no âmbito municipal, justificando-se pela necessidade de promover estratégias de democratização para o estabelecimento das prioridades das intervenções públicas, a fim de responder o anseio popular pela participação e transparência dos atos da gestão pública. A metodologia utilizada foi embasada em pesquisas bibliográficas, onde se menciona diversos autores que debatem a ideia de orçamento participativo e o contexto democrático. A partir deste estudo conclui-se que o Orçamento Participativo é uma solução possível ao anseio popular pela participação ativa na gestão das coisas públicas, sobretudo no que diz respeito sobre a infraestrutura local. A implementação do Orçamento Participativo leva a possibilidade da pesquisa de campo sobre a sensação de representatividade política dos mandatários.

**Palavras-chave:** Orçamento; Participação; Governança.

## **ABSTRACT**

This study aims to demonstrate the efficiency of the Participatory Budget methodology for the participation of all citizens in the budgeting process, as well as in the democratization of public management, especially at the municipal level, justified by the need to promote democratization strategies for establishing priorities for public interventions, in order to respond to the popular desire for participation and transparency in public management acts. The methodology used was based on bibliographical research, which mentions several authors who discuss the idea of participatory budgeting and the democratic context. Based on this study, we conclude that the Participatory Budget is a possible solution to the popular desire for active participation in the management of public affairs, especially with regard to local infrastructure. The implementation of the Participatory Budget leads to the possibility of field research on the feeling of political representation of the representatives.

**Keywords:** BUDGET; PARTICIPATION; GOVERNANCE.

## SUMÁRIO

<b>1.INTRODUÇÃO .....</b>	<b>09</b>
<b>1.1.Problema.....</b>	<b>09</b>
<b>1.2.Objetivo Geral.....</b>	<b>10</b>
<b>1.3.Objetivos Específicos .....</b>	<b>10</b>
<b>1.4.Justificativa.....</b>	<b>10</b>
<b>2.REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>10</b>
<b>2.1.O que é Governança?.....</b>	<b>10</b>
<b>2.2.Orçamento Participativo e sua metodologia de elaboração.....</b>	<b>11</b>
<b>2.3.Orçamento Participativo como estratégia de Governança .....</b>	<b>13</b>
<b>3.PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....</b>	<b>14</b>
<b>3.1.Tipo e características da pesquisa .....</b>	<b>14</b>
<b>3.2.Instrumentos realizados para realizar a pesquisa e analisar os resultados.....</b>	<b>14</b>
<b>4.RESULTADOS E DISCURSÕES.....</b>	<b>15</b>
<b>4.1.Críticas às Metodologias de Orçamento Participativo .....</b>	<b>15</b>
<b>4.2.Pontos positivos e negativos do processo de Orçamento Participativo .....</b>	<b>16</b>
<b>5.CONSIDERAÇÕES FINAIS E SUGESTÃO DE TRABALHOS FUTUROS.....</b>	<b>16</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>188</b>

## **1. INTRODUÇÃO**

A fim de responder ao anseio popular pela democratização do acesso ao orçamento público, sobretudo das populações mais carentes antes marginalizadas dos espaços de decisões coletivas, o Orçamento Participativo traz a possibilidade da inserção de toda a população no debate sobre a priorização das demandas locais no investimento dos recursos públicos.

As boas práticas de gestão pública mais modernas, pela definição da Governança, vem pautando as decisões de gestão pública como objeto coletivo de deliberação popular, ao invés das escolhas unilaterais adotadas pelos gestores locais nas antigas práticas administrativas. Desta forma, objetiva-se que os governos tornem-se mais técnicos e haja descentralização do poder.

Pautada, entre outras funções, no estabelecimento de metas para a gestão pública, a Governança encontra no Orçamento Participativo um instrumento de legitimação das decisões de governo e democratização do investimento do recurso público. Assim, temos que o Orçamento Participativo complementa e torna-se meio para a concretização da Governança.

Após o debate sobre a eficiência do Orçamento Participativo e seus pontos de fragilidade, conclui-se que é um instrumento indispensável na gestão pública moderna, observando os exemplos de experiências êxitosas como os de Belo Horizonte e Porto Alegre, para mitigar as influências externas que podem desvirtuar a implementação desta importante política pública.

### **1.1 – Problema;**

A democratização das agendas econômicas e orçamentárias da gestão municipal surge do anseio da população pela transparência das receitas públicas, assim como da necessidade da participação popular na escolha dos serviços que serão executados com aquele recurso. Entretanto, é preciso facilitar o entendimento das técnicas da Administração Pública para que o cidadão médio possa compreendê-la.

Desta dificuldade de aproximar a gestão administrativa dos municípios às pessoas, o Orçamento Participativo salta como estratégia de política pública que possibilita a participação popular pela simplificação do processo orçamentário traduzido nas necessidades mais latentes de determinada comunidade.

## **1.2 – Objetivo Geral;**

Analisar a eficiência da metodologia do Orçamento Participativo para a participação de todos os cidadãos no processo de elaboração orçamentária, assim como, na democratização da gestão pública, especialmente no âmbito municipal.

## **1.3 – Objetivos Específicos;**

- A) Analisar a eficiência da participação popular no processo de Orçamento Participativo;
- B) Observar se pelo OP há democratização das decisões de gestão no âmbito dos municípios;
- C) Compreender se o OP possibilita a identificação dos pontos prioritários de intervenção pública;
- D) Promover a política pública de participação como Política de Estado.

## **1.4 – Justificativa;**

Este trabalho justifica-se pela necessidade de promover estratégias de democratização para o estabelecimento das prioridades das intervenções públicas, a fim de responder o anseio popular pela participação e transparência dos atos da gestão pública. Assim, observa-se no Orçamento Participativo uma alternativa para a concretização da governança no âmbito das administrações municipais.

# **2. REFERENCIAL TEÓRICO**

## **2.1. O que é Governança?**

Governança é o termo adotado nas novas perspectivas da Administração Pública para especificar as boas práticas de gestão que conferem mais eficiência aos serviços públicos. Portanto, “governança” por si só é um termo positivo que identifica um governo capaz de se autogerenciar com técnicas de controle e *accountability*.

De origem grega, o termo “governo” pode ser traduzido como “direção”. Assim, temos que governar seja o ato de gestão de direcionar as políticas públicas a fim de bem

dirigir economia e sociedade, observando sempre os conflitos entre uma e outra de forma a estabelecer o equilíbrio entre os interesses e anseios de ambas as partes.

Governança é, portanto, a capacidade de solucionar tais conflitos por meio da gestão interna da organização pública para garantir os melhores resultados das políticas governamentais (objetivo fim) pelas boas práticas de organização e controle interno (objetivo meio).

Desta forma, Peters, 2013, estabelece que a governança possui funções básicas a serem observadas na gestão administrativa, sendo: 1. Estabelecimento de metas; 2. Coordenação das metas; 3. Implementação, e 4. Avaliação de resultados. Ao interesse deste trabalho, focou-se especialmente na primeira função estabelecida, qual seja, o estabelecimento de metas.

Retornando à definição do termo “governar”, o gestor deve estabelecer um norte para que haja segurança para “dirigir” as políticas governamentais a fim de alcançar determinados objetivos. A governança estabelece que o alcance destes objetivos são as metas governamentais, que devem respeitar o interesse coletivo observando métodos de seleção que as legitimem perante a sociedade.

Assim, tem-se que “Governança” é a capacidade de autogerência do órgão público, que confere maior eficiência aos seus atos por boas práticas de administração e controle interno. Dentre outras funções, destaca-se o estabelecimento de metas como instrumento fundamental para a concretização da governança; sobretudo na gestão pública, essas metas necessitam respeitar os interesses da coletividade e serem estabelecidas democraticamente.

## **2.2. Orçamento Participativo e sua metodologia de elaboração**

Com os movimentos de redemocratização do final da década de 80, sobretudo na América Latina e no Leste Europeu, os anseios sociais pela mudança nas práticas de governo fizeram com que novas práticas de gestão fossem implementadas pela Administração Pública, a fim de aprimorar os processos democráticos de debate das demandas coletivas locais.

Tais movimentos possuíam três bandeiras latentes de reivindicação, que diziam sobre o enfrentamento da corrupção, a promoção dos meios de participação direta popular e a transparência dos atos de governo.

Somada à reivindicação popular sobre a democratização das decisões de interesse público, a negligência da ação estatal nas regiões periféricas, sobretudo nos locais com maior concentração de pobreza, fez com que governos locais fossem influenciados a implementar estratégias de consulta popular para a aplicação dos recursos públicos. SOUZA, 2001, destaca

as experiências de Belo Horizonte e Porto Alegre para análise.

O Orçamento Participativo (OP) surge como alternativa para responder ao anseio popular acerca da democratização das decisões públicas, assim como aproximar da gestão orçamentária municipal a população mais marginalizada e negligenciada pelos serviços públicos.

Convocada para debater a aplicação dos recursos públicos (sobretudo na alocação de recursos em obras de infraestrutura), a população adquire papel ativo na gestão municipal e recebe autonomia para encaminhar ao gestor suas demandas prioritárias a fim de dar ciência à Administração sobre as deficiências da sua região.

Assim, o OP implementado na gestão municipal, observando exemplos exitosos como os de Belo Horizonte e Porto Alegre, é capaz de mudar a relação de poder exercido pelo governo local, de forma com que a população mais negligenciada torna-se agente ativo na tomada de decisões sobre a priorização das demandas no investimento dos recursos públicos.

A inserção da população mais carente nos espaços de debates públicos é capaz de mudar a relação de poder local, pela inversão dos favores políticos em direitos constituídos. Isso acontece quando a população é capaz de ser ouvida em mobilização, ao invés de permanecer refém de promessas eleitorais. Neste ponto acontece a maior resistência dos políticos tradicionais na implementação do OP.

Além da democratização das decisões governamentais, observados os aspectos debatidos no parágrafo anterior, o OP torna-se instrumento para construção de uma “Democracia Afirmativa” (SOUZA, 2001) ao passo em que torna-se uma política de acesso das populações carentes para a conquista de melhorias aos aglomerados e comunidades, de responsabilidade do poder público local.

O sucesso na implementação do OP pode ser avaliado por duas métricas distintas: a eficiência do governo (possibilidade de se executar mais serviços com menor quantidade de recursos) e a participação popular (quantidade de pessoas diretamente beneficiadas pela política implementada).

Desta forma, tem-se que o Orçamento Participativo indiscutivelmente é um instrumento de participação popular que aprimora os meios de democratização dos governos locais. Enquanto política afirmativa, abre a oportunidade da participação de toda a população nos debates orçamentários, antes restritos à pequenas parcelas, observado o sucesso das experiências de Belo Horizonte e Porto Alegre.

### **2.3 Orçamento Participativo como Estratégia de Governança**

Se tratando da perspectiva teórica da Governança, é consenso que o termo é bastante genérico e há dificuldade em estipular uma definição para o termo que seja unissona entre todos os estudiosos das Ciências Sociais. Entretanto, em aspectos práticos, é mais fácil identificar boas práticas de gestão que podem ser interpretadas como ações de governança, especialmente aquelas que resultam na descentralização do poder.

Assim, tem-se que muito além de encontrar uma definição teórica para o termo Governança, é preciso implementar ações de governo que tornem a gestão pública mais eficiente, democrática e descentralizada, de forma com que o resultado da ação não é intrinsecamente dependente da definição que optar-se por dar à governança.

A metodologia do Orçamento Participativo surge como estratégia de instrumentalização da Governança, ou, no mínimo, de boa prática de gestão pública. Pode-se destacar que a participação popular por meio do OP torna a gestão mais eficiente, transparente, democrática e descentralizada.

Em WAMPER, 2008, tem-se a “difusão” como o fenômeno da adoção de políticas criadas em outras localidades por municípios diversos, que guardam similaridades estruturais como faixa de renda, resultados eleitorais e gastos governamentais. Assim, as boas práticas de gestão criadas por políticas públicas êxitosas podem ser utilizadas em todo o contexto federativo sem restrições, resguardadas as adaptações às diversas realidades.

Os políticos (ou gestores) empreendedores são aqueles capazes de criar políticas públicas de sucesso, que resultam em boas práticas de gestão, e pela difusão são aproveitadas por diversos outros municípios (Wamper, 2008). As figuras desse novo empreendedorismo de políticas sociais e econômicas são capazes de transformar as realidades locais e regionais, além de influenciar todo um contexto federativo conforme os resultados alcançados.

As experiências de sucesso do Orçamento Participativo, exemplificadas por Belo Horizonte e Porto Alegre, são políticas empreendedoras que merecem ser difundidas aos demais municípios brasileiros como boa prática de gestão, almejando a implementação a Governança, enquanto meta factível e de resultados comprovados.

### **3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

Este trabalho foi embasado em pesquisas bibliográficas, onde se menciona diversos autores que debatem a ideia de orçamento participativo e o contexto democrático. A uma preocupação em destacar as principais características para melhor compreensão.

#### **3.1- Tipos e Característica da pesquisa**

Trata-se de uma pesquisa bibliográfica, qualitativa, “desenvolvida por meio de relações entre as pesquisas, como comparações, semelhanças e diferenças” (COSTA) acerca do problema proposto para análise.

A opção pela pesquisa bibliográfica para o desenvolvimento deste trabalho se deu pois “A pesquisa bibliográfica tem sido utilizada com grande frequência em estudos exploratórios ou descritivos, casos em que o objeto de estudo proposto é pouco estudado, tornando difícil a formulação de hipóteses precisas e operacionalizáveis.” (LIMA).

Assim, entende-se que a pesquisa bibliográfica é o melhor método para o estudo do objeto deste trabalho, considerando que ainda há pouco material de estudo documental acerca da Governança e dos Orçamentos Participativos, de forma com que precisa-se aprofundar nas pesquisas bibliográficas para a justificativa da implementação desta estratégia de política pública.

#### **3.2- Instrumentos utilizados para realizar a pesquisa e analisar os resultados**

Para a realização deste trabalho foi levantada uma coletânea de estudos de caso sobre a metodologia de Orçamentos Participativos e a conceituação mais atual sobre a Governança. Para tanto, foi utilizada a ferramenta do Google Acadêmico para ter acesso ao maior acervo possível de materiais dentro desta temática.

A análise dos resultados se deu pelo paralelo criado entre a definição de Governança e as implicações do Orçamento Participativo, de gestão orçamentária e participação popular. A partir deste comparativo foi possível elaborar a hipótese do Orçamento Participativo aplicado como estratégia de Governança, conforme a conclusão deste trabalho.

## **4. RESULTADOS E DISCUSSÕES**

### **4.1. Críticas às metodologias de Orçamento Participativo**

Conforme discutido nos parágrafos anteriores, o Orçamento Participativo é exemplo de uma política pública empreendedora de sucesso, com a capacidade de transformar realidades regionais e ser difundida por todo o Brasil enquanto prática de Governança. Entretanto, para que atinja os resultados esperados, é importante revisitar algumas limitações do programa que podem comprometer seus objetivos.

Há que se observar a forma de implementação do Orçamento Participativo para a garantia dos seus resultados, sobretudo nos municípios de menor porte. A segurança da efetivação das reivindicações realizadas na plenárias públicas deve ser garantida em regulamentos próprios e bem elaborados, inclusive em haja a previsão de reserva de recursos.

Quando não há clareza sobre as regras do OP, os participantes envolvidos têm dificuldade de mobilizar seus esforços em prol das demandas pontuais, o que pode comprometer a legitimidade das decisões extraídas da consulta pública.

Conforme expressado por SOUZA, 2001, o OP deve ser além de uma simples política de governo. A simples troca de gestão, ato ordinário da Democracia, não deve ser capaz de desmobilizar as consultas populares já realizadas. Assim, tem-se que o OP deve ser uma política pública devidamente implementada e assegurada por força de Lei (Municipal) que garanta seus efeitos ainda que numa gestão posterior à sua realização.

Outro ponto que deve ser observado é a mobilização popular, assim como, a devida instrução das lideranças (delegados) envolvidos, a fim de que a consulta não se torne um meio escuso de legitimar a vontade individual do governante, por meio de manobras de manipulação dos instrumentos de consulta popular.

Por fim, outra falha que não pode deixar comprometer o resultado do Orçamento Participativo, é a apropriação ideológico/partidária da política pública, preocupação externada por diversos autores, que pode acarretar desde a desmobilização popular até o abandono dos projetos votados pelos governantes não simpáticos à ideologia proposta.

Conforme WAMPLER, 2008, a frustração dos cidadãos por um Orçamento Participativo mal sucedido pode acarretar na desmobilização popular, e ainda, na credibilização da participação em programas de políticas públicas. Portanto, o OP é um instrumento de Governança, extremamente necessário na gestão pública moderna, mas deve ser implementado com seriedade, responsabilidade e segurança.

#### 4.2 Pontos positivos e negativos do processo de Orçamento Participativo

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO	
PONTOS POSITIVOS	PONTOS NEGATIVOS
Fomenta a participação popular;	Necessita de disponibilidade orçamentária para implementação;
Descentraliza as decisões de gestão;	A não execução das obras votadas coloca em xeque a percepção da efetividade da participação;
Concede transparência ao processo decisório de priorização de obras;	Pode ser apropriado por grupos políticos, criando uma falsa sensação de dependência;
Fortalece o controle social;	Não obedece um planejamento estratégico governamental;
Convida a sociedade a estabelecer suas prioridades de infraestrutura;	Presume a capacidade de mobilização popular das comunidades;
Democratiza o acesso às obras públicas.	Interrupção da execução das obras nas alternâncias de mandatos.

(Fonte: LÜCHMANN, 2014).

#### 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS E SUGESTÃO DE TRABALHOS FUTUROS

Governança é o conjunto de boas práticas de gestão que tornam a Administração Pública mais eficiente, transparente, democrática e descentralizada. Na modernidade, as novas concepções de governos democráticos, sobretudo no âmbito dos municípios brasileiros, faz com que novas políticas públicas sejam criadas a fim de aproximar a população das decisões que definem a direção social e econômica das cidades.

Por meio de exemplos de sucesso como Belo Horizonte e Porto Alegre, o Orçamento Participativo torna-se importante instrumento de participação popular e democratização da gestão pública local e regional.

A difusão desta política empreendedora pelos mais diversos municípios brasileiros tem reforçado a noção de que independente do tamanho das cidades, ressalvadas as adequações necessárias, todo município pode implementar métodos de consulta popular para a tomada de decisões estratégicas que afetem diretamente a vida da população, sobretudo das pessoas mais carentes.

Salvaguardando a segurança necessária à execução das deliberações advindas do Orçamento Participativo, esta política é uma solução possível ao anseio popular pela

participação ativa na gestão das coisas públicas, sobretudo no que diz respeito sobre a infraestrutura local. A eficiência, a transparência e a democratização dos atos pelo OP, por si só, legitimam esta política como boa prática administrativa e instrumento de Governança.

A implementação do Orçamento Participativo leva a possibilidade da pesquisa de campo sobre a sensação de representatividade política dos mandatários. Após a conclusão do processo, sugere-se que seja realizada pesquisa qualitativa com os populares participantes a fim de certificar se houve qualquer mudança de paradigma acerca da Administração Municipal.

A pesquisa sugerida pode embasar diversas conclusões, como a sensação de pertencimento, a aquisição de conhecimento sobre o processo orçamentário público e até sobre aprovação do governo em exercício. Assim, será possível certificar a capacidade do Orçamento Participativo em contribuir para o processo de transformação social a partir da transparência e democratização dos atos de gestão.

## REFERÊNCIAS

- PETERS**, Brainard Guy. **O que é Governança?** Revista do Tcu, Brasília, n. 127, p. 28-33, maio 2013. Quadrimestral.
- GONÇALVES**, Alcindo. **O conceito de governança**. XIV Encontro do Conpedi, v. 16, 2005.
- SOUZA**, Celina. **Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo**. São Paulo em perspectiva, v. 15, p. 84-97, 2001.
- WAMPLER**, Brian. **A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: "boas práticas" devem ser promovidas?**. Opinião pública, v. 14, p. 65-95, 2008.
- LÜCHMANN**, Lígia Helena Hahn. **25 anos de Orçamento Participativo: algumas reflexões analíticas**. Política & Sociedade, v. 13, n. 28, p. 167-197, 2014.
- MARQUETTI**, Adalmir Antonio. **Participação e redistribuição: o orçamento participativo em Porto Alegre**. A inovação democrática no Brasil, 2003.
- COSTA**, Danielle Martins Duarte. **Vinte anos de orçamento participativo: análise das experiências em municípios brasileiros**. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, v. 15, n. 56, 2010.
- DE ALENCAR**, Edvonete Souza; **ALMOULOUD**, Saddo Ag. **A metodologia de pesquisa: metassíntese qualitativa. Reflexão e Ação**, v. 25, n. 3, p. 204-220, 2017.
- LIMA**, Telma Cristiane Sasso de; **MIOTO**, Regina Célia Tamaso. **Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica**. Revista katálysis, v. 10, p. 37-45, 2007.