

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO  
PUC – SP

Mario Augusto Carvalho Viana

Mecanismos de participação e fiscalização do orçamento público: a experiência  
do orçamento participativo de Vitoria da Conquista

MESTRADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

VITÓRIA DA CONQUISTA-BA  
2009

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO  
PUC – SP

Mario Augusto Carvalho Viana

Mecanismos de participação e fiscalização do orçamento público: a experiência  
do orçamento participativo de Vitória da Conquista

Dissertação apresentada à Banca Examinadora  
como exigência parcial para obtenção do título  
de MESTRE em Ciências Sociais pela  
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo,  
sob a orientação da Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Maria  
Margarida Cavalcanti Limena.

MESTRADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

VITÓRIA DA CONQUISTA-BA  
2009

BANCA EXAMINADORA:

---

---

---

Dedico este trabalho ao meu filho Augusto.

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente quero agradecer a DEUS por sempre me acompanhar em minhas jornadas.

Agradeço aos colegas da UESB, que juntos embarcamos a caminho de São Paulo para fazer este mestrado. Obrigado a todos pelos momentos especiais.

A professora Limena, que me orientou e acompanhou todas as linhas deste trabalho, sempre atenciosa. Meu muito obrigado.

Aos meus pais que sempre incentivaram minha busca pelo conhecimento.

Aos amigos e colegas Abmael, Alex e Manoel pelo apoio e pelas conversas durante todo este mestrado.

Ao meu amigo e sócio Jordelio, que cuidou do nosso escritório todas as vezes que tive que me ausentar.

A minha querida Ive pelo carinho e apoio.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Município de Vitória da Conquista e a Zona Urbana do Orçamento Participativo

Figura 2 – Município de Vitória da Conquista e a Zona Rural do Orçamento Participativo

## LISTA DE ABREVIATURAS

CAPOP – Comissão de Acompanhamento Popular do Orçamento Participativo

COP – Conselho do Orçamento Participativo

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

OP – Orçamento Participativo

PMVC – Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista

PPA – Plano Plurianual

## LISTA DE ANEXOS

Anexo I – Relatório do IV Congresso Participativo

Anexo II – Boletim do Orçamento Participativo

## RESUMO

Este estudo tem como objetivo realizar uma pesquisa sobre os mecanismos de participação e fiscalização do orçamento público do município de Vitória da Conquista, através da experiência do Orçamento Participativo.

A participação da sociedade civil no ciclo orçamentário é uma das formas de garantir o exercício da democracia, possibilitando identificar os meios que a sociedade civil dispõe para intervir de modo efetivo no planejamento orçamentário, buscando alterar a forma de aplicação dos gastos públicos, que tanto beneficia setores mais privilegiados em detrimento dos menos favorecidos, aumentando ainda mais a distância entre ricos e pobres, gerando desigualdades sociais.

Tomando como ponto de partida, discutir os mecanismos de participação e fiscalização do orçamento público do município de Vitória da Conquista, procurando compreender como acontece o exercício da cidadania no planejamento, na alocação dos recursos e na execução do orçamento participativo.

Os aspectos metodológicos utilizados na pesquisa foram desenvolvidos através de uma observação participativa, com a utilização de entrevistas, além de realização da pesquisa documental para levantamento da história do orçamento participativo do município de Vitória da Conquista. Utilizando-se ainda da pesquisa bibliográfica que contribuirá para a compreensão dos conceitos gerais pertinentes ao assunto. A pesquisa de campo proporcionará uma maior compreensão de como esses conceitos se aplicam na prática.

Como resultados obtidos temos a constatação que o Orçamento Participativo é uma experiência enriquecedora para a população e para o governo, uma vez que ela permite conhecer melhor a administração pública e suas dificuldades em gerir o município, ajuda a participar do processo decisório de aplicação de recursos e permite que o governo conheça as diferenças das regiões participantes e suas visões, além de um amplo conhecimento sobre os problemas de cada localidade.

Palavras-chave: Participação. Planejamento. Orçamento.

## ABSTRACT

This study aims to perform a research about the participation and inspection mechanisms of the public spending in Vitória da Conquista city, through the experience of Participatory Budgeting.

Participation of civil society in the budget cycle is one way of ensuring the exercise of democracy, allowing to identify how civil society can intervene effectively in budget planning, in order to modify the application of public spending, which benefits the most privileged sectors at the expense of the disadvantaged ones, increases the gap between rich and poor people and generates social inequality.

Starting with the discussion of the participation and inspection mechanisms of the public spending in Vitória da Conquista city, trying to understand how the exercise of citizenship occurs in the planning, resource allocation and application of participatory budgeting.

The methodological aspects applied in this study were developed through a participatory observation, using interviews, in addition to a survey about the history of participatory budgeting in Vitória da Conquista city. Using also the literature that contribute to the understanding of general concepts relevant to the subject. Field research will provide better understanding of how these concepts are applied in practice.

As result, we have found that the participatory budget is an enriching experience for the people and the government, since it allows a better understanding about public management and their difficulties in managing the city, helps to participate in the decisions of resource allocation and allows the government to know the differences of the participating regions and their views and a broad knowledge about the problems of each locality.

Key words: Participation, budget, spending.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>4</b>
1. Participação da sociedade no orçamento público .....	4
2. Objeto de pesquisa .....	5
3. O problema de pesquisa .....	6
4. Objetivos .....	6
4.1. Geral .....	6
4.2. Específicos .....	6
5. Metodologia da pesquisa .....	6
5.1. Abrangência espacial e social .....	8
5.2. Os sujeitos da pesquisa.....	8
5.3 Entrada em campo .....	8
5.4. Instrumentos da pesquisa .....	9
5.5. Análise dos dados.....	9
6. Resumo dos capítulos .....	10
<b>CAPÍTULO 1 .....</b>	<b>11</b>
1 A questão da cidadania .....	11
2 A participação popular .....	13
3 Sociedade civil .....	14
4. A sociedade civil e o controle dos recursos públicos .....	16
<b>CAPÍTULO 2 .....</b>	<b>18</b>
1. O orçamento público.....	18
<b>CAPÍTULO 3 .....</b>	<b>22</b>
1. Formas de controle.....	22
2. Significados clássicos do termo controle social.....	24
3 Nova perspectiva de entender o Controle social.....	24
4. O Controle Social como forma de participação.....	25
5. A diferença entre controle social e participação popular.....	32
6. Controle social sobre o orçamento público.....	32
7. Instrumentos de controle do orçamento público.....	37
8. O orçamento participativo como promotor do controle social .....	38
<b>CAPÍTULO 4 .....</b>	<b>43</b>
1. O município de Vitória da Conquista .....	43
2. Breve panorama político (1980-2008).....	44
3. O início do orçamento participativo de Vitória da Conquista .....	50
4. Observações da pesquisa.....	61
5. O controle social do orçamento público de Vitória da Conquista .....	68
<b>Considerações Finais .....</b>	<b>70</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>72</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>77</b>

## INTRODUÇÃO

### 1. Participação da sociedade no orçamento público

Em vários municípios do Brasil, a sociedade tem participado mais ativamente do processo de discussão do orçamento municipal, cada vez mais, consciente de que quem paga a conta do mau uso dos recursos públicos é o próprio cidadão, levando a um entendimento de que os erros praticados pelo gestor de hoje, certamente representarão mais impostos e menos investimentos num futuro próximo.

A questão do combate à corrupção começa a ser tratada com mais ênfase e a opinião pública está cada vez mais disposta a tratar o tema com a devida atenção que merece.

Nos últimos anos, por parte do governo federal, uma série de iniciativas administrativas e legislativas vem exigindo um planejamento mais sistemático e uma maior transparência na elaboração e destinação dos recursos públicos (BALCÃO; TEIXEIRA, 2003, p. 6).

A busca por uma gestão eficiente e responsável da coisa pública, torna-se imprescindível para impor um salto qualitativo em termos da gestão e qualificação de quadros públicos locais, que será de grande valia para os municípios menos desenvolvidos, será: o fortalecimento, a crescente mobilização e pressão da sociedade civil, em busca do aprimoramento e do controle social da gestão pública.

Neste cenário, ressaltamos a importância do controle social, como um fenômeno essencial nas sociedades modernas, entendido como um processo que assume a sociedade como protagonista, o Estado e sua ação como o seu foco de atenção e a promoção da democracia como seu objetivo.

O controle social atua como peça fundamental no processo de participação popular e transparência da gestão pública, onde a sociedade atua vigiando e participando, dos serviços postos em benefício da comunidade por parte do poder público, utilizando de mecanismos de participação para exercer a fiscalização dos recursos públicos.

Por esse motivo, entendemos que o controle social é uma atividade das mais significativas do ciclo orçamentário que envolve as etapas de planejamento, discussão, aprovação, execução orçamentária e avaliação do orçamento público.

A participação da sociedade civil no ciclo orçamentário é uma das formas de garantir o exercício da democracia, possibilitando identificar os meios que a sociedade civil dispõe para intervir de modo efetivo no planejamento orçamentário, buscando alterar a forma de aplicação dos gastos públicos, que tanto beneficia setores mais privilegiados em detrimento dos menos favorecidos, aumentando ainda mais a distância entre ricos e pobres, gerando desigualdades sociais.

A pesquisa será desenvolvida através do olhar sobre a legislação existente sobre o tema e as experiências de participação popular, que procuram ampliar o espaço do político e as práticas democráticas através do envolvimento ativo de atores sociais tradicionalmente excluídos do espaço político formal, com enfoque no orçamento participativo do município de Vitória da Conquista, Estado da Bahia.

Para a realização da pesquisa, proponho uma investigação na linha da abordagem qualitativa com ênfase em documentos públicos por meio de livros, registros e da Internet para identificar:

Quanto ao referencial teórico far-se-á necessário um estudo do orçamento público e do controle social bem como sua interação no contexto político, econômico e social brasileiro.

A escolha deste tema ocorre em função da militância na atividade profissional de contador, atuando especificamente na assessoria para municípios na área de contabilidade governamental e como professor da disciplina de orçamento público; conhecedor das dificuldades práticas de planejamento, execução e participação popular do orçamento público nos municípios da região sudoeste da Bahia.<sup>1</sup>

## **2. Objeto de pesquisa**

Proponho a realização de uma pesquisa que identifique os mecanismos de participação e fiscalização do uso de recursos públicos, no município de Vitória da Conquista,

---

<sup>1</sup> Ao final do curso de graduação em Ciências Contábeis (1999), iniciei minhas atividades profissionais atuando na área de Contabilidade Governamental, assessorando prefeituras e câmaras municipais da região sudoeste do Estado da Bahia, onde, nos últimos dez anos, venho vivenciando significativas experiências nas variadas gestões

Estado da Bahia, para realizar nosso estudo de caso em razão de utilizar, em sua história recente, o orçamento participativo.

### **3. O problema de pesquisa**

Procurando identificar a percepção dos vários atores sociais (da sociedade e do governo) acerca da relevância da metodologia e dos instrumentos utilizados na elaboração e execução do orçamento público apresentamos como o propósito desta pesquisa, investigar quais os mecanismos de participação e fiscalização do orçamento público de Vitória da Conquista?

### **4. Objetivos**

#### **4.1. Geral**

Discutir os mecanismos de participação e fiscalização do orçamento público do município de Vitória da Conquista.

#### **4.2. Específicos**

- ✓ Conhecer a experiência do orçamento participativo de Vitória da Conquista;
- ✓ Identificar as formas de participação popular no processo de discussão orçamentária;
- ✓ Identificar a transparência, clareza e publicidade das informações orçamentárias;
- ✓ Identificar o acompanhamento do ciclo orçamentário realizado pela população.

### **5. Metodologia da pesquisa**

---

municipais. Aliado identidade de contador, exerço minha atividade como professor do curso de Ciências Contábeis da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia desde 2002.

No processo investigativo desta pesquisa, tomamos como ponto de partida, discutir os mecanismos de participação e fiscalização do orçamento público do município de Vitória da Conquista, procurando compreender como acontece o exercício da cidadania no planejamento, na alocação dos recursos e na execução do orçamento público.

As dúvidas quanto à pesquisa proposta é que nos instigam a ir a campo e entender este processo de construção de conhecimento e iniciativas recentes de democratização da gestão municipal, de mecanismos como o orçamento participativo, e a participação popular na definição, implementação e fiscalização de políticas públicas municipais. Este contexto de dúvidas e incertezas é bem enfatizado por Garcia (2001) ao afirmar que “a dúvida, a incerteza, a insegurança, a consciência de nosso ainda não saber é que nos convida a investigar e investigando, podemos aprender algo que antes não sabíamos.”

Partindo de incertezas e dúvidas quanto ao objeto da pesquisa é que proponho uma investigação na linha da Abordagem Qualitativa como o eixo que norteará todo o processo de investigação. Bogdan e Biklen (1994) conceituam a Investigação Qualitativa como uma “metodologia de investigação que enfatiza a descrição, a indução, a teoria fundamentada e o estudo das percepções pessoais.”

Santos Filho (2002, p. 44) assinala que "na (abordagem) qualitativa, o foco é a experiência individual de situações, o senso comum, o processo diuturno de construções de significado, o como”.

Uma das características desse tipo de pesquisa é o envolvimento em trabalho de campo aproximando, dessa forma, as pessoas, situações, locais, eventos e mantendo com eles contato direto e prolongado. A partir dessa interação poderei, como pesquisador, rever as questões que orientam a pesquisa, pois a ênfase maior, nesse tipo de pesquisa, é dada ao processo e não ao produto final, como bem fundamenta Bogdan e Biklen (1994, p. 49):

Os investigadores qualitativos interessam-se mais pelo processo do que simplesmente pelos resultados ou produtos. Como é que as pessoas negociam os significados? Como é que se começaram a utilizar certos termos e rótulos? Como é que determinadas noções começaram a fazer parte daquilo que consideramos ser o “senso comum”? Qual a história natural da atividade ou acontecimentos que pretendemos estudar?(...)

Como salienta Bogdan e Biklen (1994), o objetivo da pesquisa qualitativa é o de compreender como se dá os comportamentos e as experiências humanas, tentando, dessa forma, compreender, também, o processo mediante o qual as pessoas constroem significados e conseguem por si só descrever estes mesmos significados.

### **5.1. Abrangência espacial e social**

A administração pública municipal é todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas. Nesse sentido, a Administração é o instrumental do qual dispõe o Estado, para pôr em prática as escolhas políticas do País. Sendo o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do governo, isto tomando-se a definição de governo como conjunto de Poderes e órgãos constitucionais.

A proposta desta pesquisa é que o processo investigativo tenha como espaço o ambiente da administração pública do município de Vitória da Conquista, tomando como universo da pesquisa o ciclo orçamentário do orçamento público, com ênfase no orçamento participativo.

### **5.2. Os sujeitos da pesquisa**

Os sujeitos da pesquisa serão os gestores públicos e a população envolvida no processo do orçamento participativo.

### **5.3 Entrada em campo**

A entrada em campo deve observar alguns critérios evidenciados pela Resolução nº 196/1996 do Conselho Nacional de Saúde:

A eticidade da pesquisa implica em: a) consentimento livre e esclarecido dos indivíduos-alvo e a proteção a grupos vulneráveis e aos legalmente incapazes (autonomia). Neste sentido, a pesquisa envolvendo seres humanos deverá sempre tratá-los em sua dignidade, respeitá-los em sua autonomia e defendê-los em sua vulnerabilidade; b) ponderação entre riscos e benefícios, tanto atuais como potenciais, individuais ou coletivos (beneficência), comprometendo-se com o máximo de benefícios e o mínimo de danos e riscos; c) garantia de que danos previsíveis serão evitados (não maleficência); d) relevância social da pesquisa com vantagens significativas para os sujeitos da pesquisa e minimização do ônus para os sujeitos vulneráveis, o que garante a igual consideração dos interesses envolvidos, não perdendo o sentido de sua destinação sócio-humanitária (justiça e equidade).

Como o conjunto da administração pública do município de Vitória da Conquista é composto de pessoas que atuam como agentes políticos, que segundo Hely Lopes Meirelles (1997, p. 74),

Agentes públicos são todas as pessoas físicas incumbidas definitiva ou transitoriamente do exercício de alguma função estatal. Os agentes normalmente

desempenham funções do órgão, distribuídas entre cargos de que são titulares, mas excepcionalmente podem exercer funções sem cargo.

Neste sentido, faz-se necessário um processo de seleção das pessoas que serão entrevistadas a partir do nível de relação que possui com o orçamento público do município, considerando os sujeitos da pesquisa apresentados anteriormente.

#### **5.4. Instrumentos da pesquisa**

Como se trata de uma pesquisa de cunho etnográfico, que ajuda o leitor a compreender as definições da situação das pessoas que são pesquisadas, meu principal instrumento de pesquisa será a observação participada. Proponho que, a depender do aceite de cada grupo, eu possa interagir com os mesmos em busca de explicações para pontos obscuros da observação. Segundo Minayo (1994) a importância dessa técnica se deve ao fato de poder, como pesquisador, captar uma variedade de situações ou fenômenos que não seriam obtidos por meio de perguntas prontas, uma vez que observados na realidade em questão transmitem o que há de mais imponderável e evasivo na vida real.

A pesquisa necessita para ampliar a compreensão do autor o encontro com outros atores valendo-se, para isso, de entrevistas. As entrevistas constituem uma forma não-estruturada, direta e pessoal de obter informação. Realizadas uma a uma, um respondente de cada vez é instado por um entrevistador altamente qualificado a revelar motivações, crenças, atitudes e sentimentos sobre um determinado tópico. (MALHOTRA, 2001, p. 163)

Cada entrevistado ficará livre para expressar suas idéias, interpretações e sentimentos relacionados ao tema, buscando ressaltar a importância do controle social do orçamento público no município de Vitória da Conquista.

Juntamente com a entrevista, utilizaremos da pesquisa documental para levantamento da história do orçamento participativo do município de Vitória da Conquista. Utilizando-se ainda da pesquisa bibliográfica que contribuirá para a compreensão dos conceitos gerais pertinentes ao assunto. A pesquisa de campo proporcionará uma maior compreensão de como esses conceitos se aplicam na prática.

#### **5.5. Análise dos dados**

Por meio da participação das etapas do planejamento do orçamento público, definirei alguns critérios e categorias para que eu possa analisar os mecanismos de participação e

fiscalização do uso de recursos públicos, no município de Vitória da Conquista, buscando identificar de que forma as etapas são elaborados pelos sujeitos participantes. O referencial teórico estudo ao longo do curso proporcionará uma definição mais claro dos critérios a serem analisados. Segundo Bogdan e Biklen (1994) dados “refere-se aos materiais em bruto que os investigadores recolhem do mundo que se encontram a estudar; são os elementos que formam a base da análise.”

## **6. Resumo dos capítulos**

Concluindo introdução deste trabalho em que constam as linhas gerais e os procedimentos metodológicos que nortearam esta pesquisa, passo brevemente enunciar o conteúdo dos capítulos que se seguem.

No primeiro capítulo apresentamos a participação popular como um elemento primordial na busca por fortalecimento da base democrática de controle social sobre as ações do Estado, procurando realizar uma breve trajetória conceitual de temas como Estado e cidadania, com enfoque nas ciências sociais, para depois apresentar um panorama das discussões sobre o tema no Brasil.

No capítulo seguinte, tratamos de apresentar em linhas gerais, o orçamento público, utilizando uma linguagem mais acessível sobre o tema que é amplo e necessita de um estudo específico. Basta notar a bibliografia existente sobre orçamento público que é bem escassa e restrita, muito embora a internet tem sido uma grande aliada na divulgação da matéria e os inúmeros cursos que tem acontecido pelo Brasil afora, demonstrando um maior interesse da população por uma participação mais ativa do ciclo orçamentário.

No terceiro capítulo, apresentamos um estudo sobre os mecanismos de participação e fiscalização do orçamento público.

No último capítulo, trata da experiência do orçamento participativo de Vitória da Conquista, a partir do ano de 1997 até o ano de 2004, procurando demonstrar de que forma a população participou desta forma de gestão pública.

Nas considerações finais, pretendemos apresentar algumas questões para reflexão que possam ensejar maiores discussões acerca do tema, sobretudo por parte da população que necessita conhecer e participar mais ativamente do ciclo orçamentário de seus municípios, opinando, fiscalizando e controlando as receitas e as despesas públicas.

## CAPÍTULO 1

### 1 A questão da cidadania

A cidadania segundo o estudo de MARSHALL (1967, p. 63) é dividida em três partes, ou elementos, denominados civil, política e social. Onde o elemento civil é composto dos direitos necessários à liberdade individual. O elemento político entendido como o direito de participar do exercício do poder político, seja como membro de algum organismo ou como eleitor dos membros deste organismo. E o elemento social como o direito ao mínimo de bem-estar econômico e segurança conforme os padrões da sociedade.

Os direitos, segundo Marshall, durante a história tiveram épocas diferentes de formação, onde no século XVIII surgiram os direitos civis, no século XIX vieram os políticos e no século XX os sociais. Para ele, ao situar os períodos formativos dos três elementos da cidadania num determinado século, houve um entrelaçamento entre os dois últimos.

A cidadania moderna surge na transição da sociedade medieval para a Idade Moderna, numa passagem de um sistema social fundamentado na desigualdade legítima para outro baseado na igualdade jurídico-formal dos indivíduos.

Segundo Marshall (1967, p.63) os direitos civis são compostos pelos direitos necessários a liberdade individual – liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito à propriedade e de concluir contratos válidos e o direito à justiça, onde este último difere dos demais por ser possível defender igualmente todos os demais.

A história dos direitos civis é caracterizada pela adição gradativa de novos direitos a um status já existente, o da liberdade, onde um membro da sociedade possui uma lei para todos igualmente. Onde Tawney *apud* Marshall (1967, p.68) descreve a mudança do trabalho servil para o livre como “marco fundamental no desenvolvimento tanto da sociedade econômica quanto política”. A liberdade individual era pré-requisito para a existência do trabalho livre.

Ainda segundo Marshall (1967, p. 69), “a história dos direitos políticos no século XIX, quando os direitos civis ligados ao status de liberdade já haviam conquistado substância suficiente para justificar que se fale de um status geral de cidadania”.

Os direitos políticos relacionados a participação do indivíduo nos organismos públicos, pelo direito a votar e ser votado, participando das instituições do parlamento e conselhos do governo local são direitos individuais exercidos coletivamente. Daí o surgimento de partidos políticos e sindicatos, onde se procura resolver através do direito político, causas comuns a todos.

Para Fedozzi (2001, p. 35) “o momento dos direitos políticos é o momento delimitado estruturalmente pelo progressivo processo de racionalização do Estado e do poder, da qual a cidadania é, ao mesmo tempo, promotora e resultante”.

Marshall (1967, p. 63), diz que “o elemento social se refere a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar uma vida de ser civilizado de acordo como os padrões que prevalecem na sociedade”.

Para Fedozzi (2001, p. 52), Marshall deu uma contribuição fundamental para o entendimento da evolução dos direitos da cidadania, ao associá-la a uma medida universal de igualdade aplicada à dinâmica indeterminada do desenvolvimento das sociedades.

A cidadania é um status concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o status são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao status. Não há nenhum princípio universal que determine o que estes direitos e obrigações serão, mas as sociedades nas quais a cidadania é uma instituição em desenvolvimento criam uma imagem de uma cidadania ideal em relação à qual o sucesso pode ser medido e em relação à qual a aspiração pode ser dirigida. A insistência por uma medida efetiva de igualdade, um enriquecimento da matéria-prima do status e um aumento do número daqueles a quem é conferido o status (MARSHALL, 1967, p. 76).

Marshall evidencia o entendimento da cidadania como um progressivo alargamento dos direitos em direção à igualdade social.

Ao analisar o impacto da cidadania sobre o sistema de classes sociais, Marshall (1967, p. 77) afirma que a classe social é um sistema de desigualdade, e que assim como a cidadania, pode estar baseada num conjunto de ideais, crenças e valores. Onde seria compreensivo que o impacto da cidadania sobre a classe social tomasse a forma de um conflito entre princípios opostos.

Para Marshall (1967, p. 76) esse conflito decorre do desenvolvimento do capitalismo, que é um sistema de desigualdade, e a diferença com que as suas diversas fases interagiram com a evolução dos direitos.

A cidadania não teria acabado com as desigualdades das classes sociais, mas conformado uma medida de igualdade humana básica aceita por toda sociedade (FEDOZZI, 2001, p. 50)

A cidadania exige um elo de natureza diferente, um sentimento direto de participação numa comunidade baseado numa lealdade a uma civilização que é um patrimônio comum. Compreende a lealdade de homens livres, imbuídos de direitos e protegidos por uma lei comum. Seu desenvolvimento é estimulado tanto pela luta para adquirir tais direitos quanto pelo gozo dos mesmos, uma vez adquiridos (MARSHALL, 1967, p. 84).

Fedozzi (2001, p.50) comenta que a “existência de um sentimento de cidadania tornou-se a condição para a existência de um sentimento de participação na herança social como patrimônio comum. A cidadania significou um sentimento de pertencimento”.

O sentimento de pertencimento advém não somente dos maiores níveis de equidade social, relacionando-se também com os aspectos simbólicos e éticos, ou seja com a subjetividade que confere um sentido de identidade e de pertencer a uma coletividade, um sentido de integração social (para usar uma expressão durkheiminiana) que contrasta com os processos de exclusão sócio-política.

## 2 A participação popular

A participação pode ser entendida um processo na qual o homem se descobre como sujeito político, exercendo os direitos políticos, ou seja, uma prática que está diretamente relacionada à consciência dos cidadãos e cidadãs, ao exercício de cidadania, às possibilidades de contribuir com processos de mudanças e conquistas. O resultado do usufruto do direito à participação deve, portanto, estar relacionado ao poder conquistado, à consciência adquirida, ao lugar onde se exerce e ao poder atribuído a esta participação.

A participação é o próprio processo de criação do homem ao pensar e agir sobre os desafios da natureza e sobre os desafios sociais, nos quais ele próprio está situado.

“A participação é requisito de realização do próprio ser humano. [...] O desenvolvimento social do homem requer participação nas definições e decisões da vida social.” (SOUZA, 2004, p. 83).

Complementando sua opinião, Souza (2004, p. 83) diz que para se chegar à participação nas definições e decisões sociais é necessário considerar outros aspectos, tais como os que Marx e Engels *apud* Souza (2004, p. 83) apontam como pressupostos da existência humana: “o primeiro pressuposto de toda a existência humana e, portanto, de toda a história, é que os homens e mulheres devem estar em condições de viver para poder fazer história. E para viver é preciso antes de tudo comer, beber, ter habitação, vestir-se e algumas coisas mais”.

A participação popular vem possibilitar o aumento da prática da democracia na busca por uma cidadania ativa.

Uma nova cultura política vem surgindo, fundada na democracia participativa, a partir das bases da sociedade, que vem implicando numa redefinição das relações entre Sociedade e Estado, onde cada cidadão, individualmente, ou reunido em associações civis, é convidado a exercer o seu papel de sujeito ativo no planejamento, gestão, controle do orçamento público e das políticas públicas<sup>2</sup>.

Este processo é um dos elementos centrais para garantir uma efetiva democratização da sociedade brasileira, que ao interagir com o Estado cria uma sinergia capaz de alterar a relação existente entre ambos, provocando uma ampliação e aprofundamento da prática da democracia, na busca pela construção de uma cidadania ativa<sup>3</sup>.

Problemas sociais como o desemprego, aumento da violência, serviços públicos sem qualidade, fome, miséria, ausência de investimentos em áreas como educação, saúde e assistência social, entre tantos outros, refletem a questão social no Brasil, fruto de diversas políticas públicas que foram implementadas no país, por diferentes governos, que vem acentuando a exclusão social, onde o processo de inclusão deixa de ser um direito de todos (GOHN, 2005, p. 10-11).

Sobre esta questão Maria da Glória Gohn (2005, p. 12) nos diz que “tudo isso tem levado a protestos e à retomada dos atos de pressão direta dos movimentos sociais urbanos”, que estiveram ofuscados por movimentos sociais que estavam no campo, mas que nunca deixaram de existir. O “cenário de tensões e demandas não atendidas tem levado à retomada dos movimentos urbanos”.

O surgimento de diferentes organizações, movimentos e entidades sociais que lutam por ações no campo da cidadania (na luta contra a pobreza, a exclusão e a discriminação), e programas e políticas sociais de inclusão sociais completam o cenário, onde o novo associativismo se desenvolve, articulado por diferentes redes sociais. (GOHN, 2005, p. 14)

Existem diferentes conceitos acerca da participação da sociedade civil. Procuramos realizar um entendimento de alguns destes conceitos para delinear nossa discussão.

### **3 Sociedade civil**

---

<sup>2</sup> BRASIL. Cartilha Controle Social e Cidadania. 2007

<sup>3</sup> PONTUAL, Pedro de Carvalho. O processo educativo no orçamento participativo: Aprendizados dos autores da Sociedade Civil e do Estado. Tese de Doutorado. PUC-SP.

Sérgio Haddad<sup>4</sup> (2003, p. 8), então presidente da Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG), comentava que o termo *democracia* – governo do povo – foi utilizado supostamente pela primeira vez no século V a.C., pelo historiador grego Heródoto (combinando as palavras gregas *demos*, que significa povo, e *kratein*, que significa governar), foi no pensamento do filósofo político do século XVII, Thomas Hobbes, que se constituiu a matriz comum da democracia moderna e do liberalismo e do contrato social – depois escrito e analisado em minúcias por outro jusnaturalista, Jean Jacques Rousseau (séc. XVIII). Contudo, tanto a maior parte dos “contratos sociais” quanto as bases da “democracia moderna” têm-se mostrado insuficientes, ineficazes, contraditórias, injustas.

Wanderley (1996, p. 96) comenta sobre o desafio que é construir um processo de publicização crescente, que, segundo ele, será “difícil, conflitivo, de duração indeterminada”.

Neste processo, constituem componentes essenciais: a edificação de uma cultura e de uma educação públicas democráticas que assegurem a universalização de direitos e deveres, uma nova concepção da cidadania, um novo sentido de serviço público, o fortalecimento do pensamento crítico, a reestruturação do Estado, a refundação da Federação, a reforma do sistema político, um novo sentido de serviço público, o fortalecimento da sociedade civil pela participação ativa das maiorias, pela criação de controles sociais efetivos e pela mobilização de um público crítico. É um mundo! (WANDERLEY, 1996, p. 96)

Essa sociedade civil encontra-se representada em vários grupos sociais, tais como: as mulheres feministas, negros, indígenas, acadêmicos, militantes sem-terra, sindicatos, organizações não-governamentais (ONGs), movimentos sociais, redes, fóruns, entre outros, que buscam propostas para ampliar o diálogo efetivo entre a sociedade civil e o Estado, na busca por uma sociedade mais igualitária e menos injusta.

O Brasil começa a experimentar em 1985, após 20 anos de ditadura militar, um significativo ressurgimento do processo de democratização que reflete o fortalecimento de um conjunto de movimentos sociais que foram articulados no período da ditadura. (Dagnino, 1994).

Segundo Dagnino (2002, p. 9), a sociedade civil, considerada como o único núcleo possível de resistência a um Estado autoritário, se organizou e passou a desempenhar papel fundamental no longo processo de transição democrática.

A luta unificada contra o autoritarismo, que reunia os mais diversos setores sociais (movimentos sociais de vários tipos, sindicatos de trabalhadores, associações de profissionais — como advogados, jornalistas —, universidades, Igrejas, imprensa, partidos políticos de oposição, etc.), contribuiu decisivamente para uma visão

---

<sup>4</sup> HADDAD, Sérgio. Apresentação. In: GOMIDE, Denise (org.). Governo e sociedade civil: um debate sobre espaços públicos democráticos. São Paulo: Abong-Peirópolis, 2003.

homogeneizada da sociedade civil, que deixou marcas profundas no debate teórico e político sobre o tema. (DAGNINO, 2002, p. 9)

Contemporaneamente, das formas democráticas, a única que parece responder mais satisfatoriamente às demandas históricas e sociais do clamor por democracia é a modalidade da democracia participativa, de sorte que, apenas por meio do melhoramento dessa forma de governar é que se poderá gradativamente se garantir justiça e liberdade para um determinado povo, sob o mando de seu Estado.

Eis por que, do ponto de vista estritamente sociológico, deve-se deixar claro que a democracia participativa deve ser entendida como um caminho de efetivação plena do próprio ideal democrático. Não é, pois, um meio de implementação de um sistema anticapitalista, pró-socialista ou algo que os valha.

Assim a democracia pressupõe participação e uma nova forma de administração e planejamento, na qual cidadãs e cidadãos se apropriam de dados e informações e exercem o direito soberano de influir nas decisões sobre a aplicação dos recursos públicos.

#### **4. A sociedade civil e o controle dos recursos públicos**

Assuntos com o planejamento orçamentário, execução de despesas, recursos públicos e licitações são pouco conhecidos da população, o que torna o acompanhamento ineficaz ou nulo, dando margem ao aumento da corrupção e a ausência de transparência.

O controle social, entendido como a participação do cidadão na gestão pública, é um mecanismo de prevenção da corrupção e do fortalecimento da cidadania. Se considerarmos o tamanho da extensão territorial do Brasil e o grande número de municípios que possui, a necessidade de um controle social forte e atuante torna-se ainda maior.

Para que os fins do Estado sejam cumpridos e que o direito a uma vida justa alcance a todos sem distinção, é necessário que todos trabalhem com zelo e honestidade. Por esta razão, o Estado deve estimular ou mesmo exercer a atividade econômica e, a partir dela, prover o funcionamento de seus órgãos para que realizem bem suas funções.

O Estado necessita do ingresso de recursos públicos para que seus órgãos e agentes potencializem sua missão constitucional de construir uma vida justa e livre para todo o povo brasileiro, origem e fim de toda a atividade estatal.

Então, para que o Estado funcione é necessário que arrecade receitas. Essas receitas, na medida em que possibilitam a realização de programas, projetos e ações do Estado, se transformam em despesas. Para que esse processo seja eficaz, é preciso planejar

antecipadamente, a fim de que não se estimem receitas abaixo das despesas necessárias e nem se arrecade além do necessário, causando sacrifícios à sociedade.

Para garantir que esses recursos sejam, de fato, destinados a atender as necessidades da população, além de participar da elaboração do orçamento, ajudando a definir as prioridades para os gastos do governo, a sociedade deve também fiscalizar a aplicação desse dinheiro, zelando pela boa e correta destinação do dinheiro público.

A sociedade, portanto, deve acompanhar a realização das despesas, atenta para que os recursos não sejam desviados ou mal gerenciados.

Ou seja, é preciso que, além de participar da gestão e do acompanhamento das políticas públicas, a sociedade exerça o CONTROLE dos recursos públicos, envolvidos nas realizações dos fins do Estado.

## CAPÍTULO 2

### 1. O orçamento público

O orçamento público é uma ferramenta de planejamento público que o governo utiliza para definir suas políticas de aplicação dos recursos públicos refletindo na prestação de serviços a comunidade, com fim de promover o desenvolvimento econômico e social de uma localidade, seja ela, município, estado ou país.

A literatura contábil define bem a expressão *orçamento público*, que segundo Angélico (1994, p. 18),

O orçamento não é essencialmente uma lei, mas um programa de trabalho do Poder executivo. Programa que contém planos de custeio dos serviços públicos, planos de investimentos, de inversões e, ainda planos de obtenção de recursos.

[...]

Em outras palavras: orçamento Público é um planejamento de aplicação de recursos esperados.

Modernamente o orçamento é um instrumento de consolidação de planos e de recursos das mais variadas naturezas traduzindo o planejamento dos vários órgãos que compõem a administração, juntamente com os anseios da comunidade, para identificação das prioridades, auxiliando na tomada de decisões, na execução das atribuições do Estado.

Para Slomski (2003, p. 304),

O orçamento público é uma lei de iniciativa do Poder Executivo que estabelece as políticas para o exercício a que se referir; terá como base o plano plurianual e será elaborado respeitando-se a lei de diretrizes orçamentárias aprovada pelo Poder Legislativo. E seu conteúdo básico será a estimativa da receita e a autorização (fixação) da despesa.

O orçamento Público procura expressar a projeção das receitas, e autorizar os limites de gastos nos projetos e atividades estipulados pelo poder executivo. Atuando como um mecanismo eficaz de controle político dos órgãos de representação do gestor e a sua administração.

A aplicação dos recursos públicos pode redirecionar a maneira como a comunidade efetua seus gastos. Uma vez que no âmbito municipal, estes recursos, são convertidos em serviços colocados a disposição da comunidade, tais como: educação, saúde, habitação, segurança, entre outros, e se esta administração presta serviços de qualidade, os cidadãos tendem a reduzir seus gastos em seus orçamentos familiares nestes itens e incluir ou

aumentar gastos como itens referentes a cultura e lazer, por saberem que os itens fundamentais são supridos com qualidade pelo poder público.

O Senado Federal, através da iniciativa da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal (CONORF) editou em 2004 uma cartilha intitulada “Planos e Orçamentos Públicos”, que resume nossa idéia em uma linguagem simples e acessível,

Como um dos problemas básicos da sociedade consiste na limitação dos recursos frente às suas necessidades, é bem possível que o nosso desejo de realizar despesas seja superior às receitas que esperamos receber. Por essa razão, devemos estabelecer um planejamento de nossos gastos, onde elegemos as despesas prioritárias, ou seja, as mais importantes a serem realizadas, deixando de lado, ou para outra oportunidade, aquelas que não consideramos tão essenciais. No setor governamental, esse planejamento é consubstanciado em lei e recebe o nome de orçamento público. (SENADO FEDERAL, 2004)

Como parte integrante dos processos de planejamento, análise, votação, execução e avaliação da gestão pública como um todo, temos o orçamento público como uma ferramenta capaz de auxiliar os gestores públicos e demonstrar para a sociedade o plano de investimentos da administração, apresentando o seu empenho em apoiar a modernização da administração tributária e a melhoria da qualidade do gasto público, com uma perspectiva de desenvolvimento sustentável.

O orçamento público possui um caráter público, sendo elaborado e aprovado num espaço público, através de discussões e emendas feitas pelos vereadores nas sessões das Câmaras. Peça chave da administração, que o texto constitucional de 1988 veio enaltecer a importância do planejamento, passando a apresentar formalmente três instrumentos integrados para a elaboração do orçamento. São eles:

**1) Lei do Plano Plurianual (PPA):** É publicado a cada quatro anos como uma lei ordinária e, de acordo com o parágrafo 1º do artigo 165 da Constituição, “estabelece, 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”.

A elaboração do projeto de lei do PPA cabe ao gestor, que deve descentralizar para os responsáveis pelas áreas de planejamento e de finanças da administração pública a tarefa de traduzir o plano de governo. Este plano deve ser enviado ao Poder Legislativo até o dia 31 de agosto do primeiro ano de cada mandato de cada gestor e possui validade para um período de quatro exercícios financeiros. A execução do PPA tem início, portanto, somente no segundo ano do mandato de cada gestor e é encerrada no primeiro ano do mandato seguinte.

O PPA prevê as despesas com programas, obras e serviços decorrentes, que durem mais de um ano, condicionando, portanto, a programação orçamentária anual ao planejamento de longo prazo.

**2) Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO):** é também uma lei ordinária, mas válida apenas para um exercício. De acordo com o parágrafo 2º do artigo 165 da Constituição, a LDO “compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, 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”. A LDO antecipa e orienta, assim, a direção e o sentido dos gastos públicos e os parâmetros que devem nortear a elaboração do projeto de lei orçamentária para o exercício subsequente.

Os programas e as ações, cujas prioridades e metas são definidas pela LDO para constar do projeto de lei orçamentária de cada exercício, são apresentados em um texto anexo ao texto legal, constituindo um detalhamento anual de metas estabelecidas no PPA, as quais são selecionadas para o exercício em questão.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) acrescentou dois anexos à LDO, os quais contribuem para orientar o governo e a sociedade acerca da condução da política fiscal, são eles: 1) o anexo de metas fiscais, como forma de estabelecer as prioridades da administração e as metas fiscais em valores correntes e constantes, relativas as receitas, despesas, resultado nominal, este entendido como a diferença entre a receita total arrecadada e a despesa total realizada, resultado primário e ao montante da dívida do município e 2) o anexo de riscos fiscais, que tem por objetivo evidenciar os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas e informar as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

O poder executivo possui prazo até o dia 15 de abril de cada ano para encaminhamento da LDO ao Poder Legislativo, onde deve ser aprovada antes do término da primeira sessão legislativa, sob pena de não se interromper o primeiro período da sessão legislativa.

**3) a Lei Orçamentária Anual (LOA):** consiste no orçamento propriamente dito. É uma lei ordinária, cuja validade abrange somente o exercício fiscal a que se refere (coincidindo com o ano civil de 1º de janeiro a 31 de dezembro). De acordo com o parágrafo 5º do artigo 165 do texto constitucional, a LOA deve integrar o orçamento fiscal, o orçamento da seguridade social e o orçamento de investimento das empresas estatais.

O orçamento fiscal e da seguridade social englobam toda a programação de gastos da administração pública, direta e indireta; já o orçamento de investimentos das empresas

estatais abrange a previsão de investimentos das entidades em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

O projeto de lei orçamentária deve conter a minuta da mensagem do Poder Executivo e encaminha, até o dia 31 de agosto de cada exercício (podendo variar conforme o disposto nas Leis Orgânicas Municipais) a proposta ao Poder Legislativo, a qual deve ser devolvida para sanção até o encerramento da segunda sessão legislativa.

A LOA contém os programas, projetos e atividades que contemplam as metas e prioridades estabelecidas na LDO e no PPA, definindo as fontes de receita e autoriza as despesas públicas, expressas em valores, detalhando-as por órgão de governo e por função.

Procurando apresentar a concepção do processo de planejamento e orçamento a respeito das leis do PPA, LDO e LOA, a já citada cartilha do Senado Federal (2004, p. 11) nos apresenta o funcionamento dessa integração,

Pela análise conjunta desses três instrumentos, depreende-se que a concepção do processo de planejamento e orçamento no Brasil confere ao PPA, à LDO e à LOA uma atuação integrada, que pode ser assim resumida: o PPA estabelece o planejamento de longo prazo, por meio dos programas e ações de governo, enquanto a LOA fixa o planejamento de curto prazo, ou seja, materializa anualmente as ações e programas a serem executados por meio de projetos, atividades e operações especiais. À LDO, por sua vez, cabe o papel de estabelecer a ligação entre esses dois instrumentos, destacando do PPA os investimentos e gastos prioritários que deverão compor a LOA, e definir as regras e normas que orientam a elaboração da lei orçamentária que irá vigorar no exercício seguinte ao da edição da LDO.

Dessa forma, a Constituição de 1988 definiu as bases do sistema de planejamento-orçamento definindo a atuação de cada Lei em três momentos distintos e de igual importância no processo orçamentário. Cabe a sociedade, através de suas organizações civis e entidades organizadas (sindicatos, associações, movimentos, ONGs), participarem ativamente da formulação das políticas públicas através das discussões envolvendo a concepção, aprovação e execução das três etapas (PPA, LDO e LOA).

Como meio de incentivo à participação popular, a legislação prevê, ainda, a realização de audiências públicas durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos. Deverão ocorrer, também, ao final dos meses de maio, setembro e fevereiro, audiências públicas na Casa Legislativa, no intuito de avaliar o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre.

## CAPÍTULO 3

### 1. Formas de controle

Anteriormente, falamos sobre o significado de CONTROLE em nosso trabalho, na medida em que pressupõe atender se a atividade governamental atende à finalidade pública e à legislação.

No início do nosso trabalho, informamos que o controle institucional pode ser dividido em duas subespécies: a) *controle institucional interno*; b) *controle institucional externo*. Vamos conhecer mais sobre cada um deles, segundo nossa reflexão.

Com a publicação da Constituição Federal de 1988 novas mudanças foram introduzidas na Administração Pública Brasileira, dando-se maior ênfase não mais um controle só do Poder Executivo, como diziam as Constituições passadas, alargando assim, a autonomia administrativa dos outros Poderes, exigindo de cada um deles, o exercício do controle interno, que tem como uma de suas finalidades apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

O professor José Afonso da Silva (2003, p. 725), nos ensina que a função de fiscalização, que surgira com o constitucionalismo e o Estado de Direito implantado com a Revolução francesa, sempre constituiu tarefa básica dos parlamentos e assembleias legislativas. Cabendo ao órgão legislativo criar as atribuições de fiscalizar seu cumprimento pelo Executivo, responsável pela função de administração.

Na administração pública, a Constituição Federal estabelece que o controle institucional cabe essencialmente ao Congresso Nacional, responsável pelo controle externo, com o auxílio dos Tribunais de Contas<sup>5</sup> (art. 71 da Constituição Federal), bem como pelo Poder Judiciário (quando provocado), e a cada Poder, por meio do qual cada um dos Poderes exerce sobre seus próprios atos e agentes (arts. 70 e 74 da Constituição Federal).

---

<sup>5</sup> Tribunal de Contas é o órgão especializado que fiscaliza a realização do orçamento e a aplicação do dinheiro público pelas autoridades que o dependem e tem função geral de auxiliar o Poder Legislativo no controle externo que lhe cabe exercer sobre atividade financeira e orçamentária da União, dos Estados e dos Municípios.

A Constituição Federal brasileira estabelece que os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário manterão de forma integrada, o controle interno, que trata-se de um controle de natureza administrativa, exercido sobre funcionários encarregados de executar programas orçamentários e da aplicação de dinheiro público, por seus superiores hierárquicos: Ministros, diretores, chefes de divisão etc., dentro das estruturas administrativas de qualquer dos Poderes.

As formas quanto ao momento de atuação do controle interno, embora não estejam definidas na Constituição, são três: “*a priori*”, concomitante e “*a posteriori*”.

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, mediante controle externo, é coerente com o Estado Democrático de Direito, como infere das palavras de Alfredo Cecílio Lopes *apud* SILVA (2003, p. 728):

Somente quando vigem os princípios democráticos em todas as suas conseqüências – e entre elas das mais importantes é a consagração da divisão dos poderes – e é o orçamento votado pelo povo através de seus legítimos representantes, é que as finanças se tornam substancialmente públicas, e a sua fiscalização passa a constituir uma irrecusável prerrogativa da soberania popular.

Segundo a Constituição, o controle externo tem por objetivo a apreciação das contas do Chefe do Poder Executivo, o desempenho das funções de auditoria financeira e orçamentária, a apreciação da legalidade dos atos de admissões de pessoal, bem como o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos.

O controle externo é, pois, função do Poder Legislativo, sendo de competência do Congresso Nacional no âmbito federal, das Assembléias Legislativas nos Estados, da Câmara Legislativa do Distrito Federal e das Câmaras Municipais nos Municípios com o auxílio dos respectivos Tribunais de Contas.

É portanto, um controle de natureza política, no Brasil, mas sujeito à prévia apreciação técnico-administrativa do Tribunal de Contas competente, que, assim, se apresenta como órgão técnico, e suas decisões são administrativas, não jurisdicionais, como, às vezes, se sustenta, à vista da expressão “julgar as contas” referida à sua atividade (art. 71, I, CF 88). (SILVA, 2003, p. 727)

É necessário ressaltar que outros órgãos públicos também atuam na prevenção, controle, investigação e repressão da corrupção, tais como o Ministério Público Federal e Estadual, os Tribunais de Contas da União, dos Estados e dos Municípios, o Poder Legislativo e o Poder Judiciário, citando aqui os órgãos mais relevantes.

Neste contexto, diante da complexidade das estruturas político-sociais presentes no Brasil e considerando o fenômeno da corrupção, o controle da Administração Pública não deve ficar limitado somente ao controle institucional. É fundamental que a sociedade participe ativamente do controle dos gastos públicos, acompanhando permanentemente as ações

governamentais e exigindo o uso adequado dos recursos arrecadados. É neste sentido que estaremos utilizando o termo “controle social”.

## 2. Significados clássicos do termo controle social

Ao longo dos tempos, a expressão controle social foi entendida como controle do Estado sobre a população.

Na concepção da sociologia clássica, o termo controle social tem sido usado por diversos autores para designar processos de influência da sociedade sobre o indivíduo.

Carvalho (1995, p. 9) aponta que Durkheim, preocupado com a manutenção da ordem social, concebe o controle como algo conquistado por meio da intensidade das obrigações ou pressões morais criadas no indivíduo pela sociedade.

Durkheim defende os mecanismos gerais de manutenção da ordem social quanto para fenômenos ou instituições específicas que buscam fortalecer a integração e reafirmar a ordem social quando esta se encontra ameaçada.

Para Thomas Hobbes, a noção de controle social, aplicada à relação Estado – sociedade, concebe o Estado como aquele que tem:

O papel de conter as forças e tendências desagregadoras presentes na sociedade em estado “natural”, próprias do egoísmo e de irracionalidade características do indivíduo humano. Constituindo-se quando os indivíduos renunciam ao uso do arbítrio e da força individuais – características do estado da natureza – potencialmente produtoras de anarquia, para se entregarem a um poder coletivo ao qual se reconhece o direito de impor ordens, recorrendo inclusive a força, caso necessário.

Nessa concepção de controle social, do Estado sobre a Sociedade, o conceito de controle de social é assim entendido como uma limitação do agir individual na sociedade.

## 3 Nova perspectiva de entender o Controle social

Diante do estabelecimento da nova relação Estado – sociedade, inscrito na Constituição Federal de 1988, pretendemos, inicialmente, delimitar o significado atribuído ao termo **controle social**, contrapondo a definição clássica da sociologia exposta no item anterior, definindo a concepção que queremos utilizar nesta pesquisa.

O sentido do controle social inscrito na Constituição de 1988 é o da participação da população na elaboração, implementação e fiscalização das políticas sociais do Estado,

procurando estabelecer novas bases na relação Estado – sociedade com a introdução de novos sujeitos políticos na construção da esfera pública democrática.

A expressão controle social é de uso recente e corresponde a uma moderna compreensão de relação Estado-sociedade, onde a esta cabe estabelecer práticas de vigilância e controle sobre aquele. É o controle do Estado realizado por meio de toda a sociedade, circunscrevendo a proposta dos mecanismos de controle social, principalmente as conferências e os conselhos de política e de direito.

Assim sendo, queremos esclarecer que a expressão controle social, em nosso trabalho, possui sentido oposto ao de dominação. Utilizaremos no sentido do povo, dos cidadãos controlando, fiscalizando as atividades do Estado.

O controle social, nesta perspectiva sociedade – Estado, é uma inversão do normal sentido de controle social, comumente teorizado no sentido Estado – sociedade, podendo ser assim entendido como um processo que assume a sociedade como protagonista, o Estado e sua ação como o seu foco de atenção e a promoção da democracia como seu objetivo.

No Brasil, a Constituição de 1988 assegura juridicamente a participação e o **controle social** como mecanismos de democratização dos direitos civis e políticos. Nesse sentido, o termo controle social está intrinsecamente articulado aos mecanismos de participação da população na formulação, deliberação e fiscalização das políticas públicas.

#### **4. O Controle Social como forma de participação**

O Controle Social é a participação da sociedade civil nos processos de planejamento, acompanhamento, verificação e avaliação das ações 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 efetividade das políticas e programas públicos.

A chamada Reforma do Estado tem vários objetivos. Um deles é, a descentralização estatal, que parte da premissa que os problemas devem ser solucionados o mais próximo possível de seu foco de origem, facilitando o controle social sobre a eficácia de qualquer programa que se proponha resolvê-los, uma vez que a sociedade brasileira está mais participativa, politicamente, e mais preparada para assumir responsabilidades, organizar-se e acionar mecanismos para este controle social.

Até o fim da ditadura não se falava em controle social por uma razão óbvia: autoritarismo e participação popular são termos antagônicos. Somente com o início do processo de redemocratização do país, a partir do fim do governo militar na década de 80 é que a expressão “controle social” passou a ser mais utilizada.

O controle social pressupõe um avanço na construção de uma sociedade democrática e que determina alterações profundas nas formas de relação do aparelho de Estado com o cidadão. Através da reforma e modernização do aparelho do Estado é possível se criar mecanismos capazes de viabilizarem a integração dos cidadãos no processo de definição, implementação e avaliação da ação pública.

Por meio do controle social crescente será possível garantir serviços de qualidade, pois a partir do momento em que o Estado deixa de participar, passando apenas a promovê-los e gerenciá-los, buscará ao mesmo tempo, o controle social direto e a participação da sociedade.

Assim, a Reforma do Estado trará o fortalecimento gradativo de mecanismos que privilegiem a participação popular tanto na formulação quanto na avaliação de políticas públicas, viabilizando o controle social das mesmas.

Além disso, o controle social é uma forma de se estabelecer uma parceria eficaz e gerar a partir dela um compromisso entre poder público e população capaz de garantir a construção de saídas para o desenvolvimento econômico e social do país.

Em todas as partes do Brasil é possível ver comunidades se organizando na defesa de seus interesses e trabalhando para diminuir e mesmo corrigir inúmeras desigualdades através do acesso a bens e serviços que assegurem os seus direitos humanos fundamentais.

Um exemplo positivo de controle social e que vem sendo ampliado a cada ano é o que envolve o Orçamento Participativo. A participação popular na elaboração do Orçamento Municipal de inúmeras cidades vêm demonstrando ser esta uma forma mais democrática de decidir sobre a aplicabilidade dos recursos públicos em benefício da maioria. Informações são recolhidas, trocam-se experiências, realizam-se pesquisas, congressos e eventos participativos para que se promova uma maior isonomia na distribuição de bens e serviços.

Controle social pressupõe, igualmente, que haja descentralização do Estado em direção à sociedade, ou seja, a participação da população na gestão pública e a possibilidade do cidadão em controlar instituições e organizações governamentais para verificar o bom andamento das decisões tomadas em seu nome.

Recorrendo-se ao Dicionário de Política de Noberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino (2000, p. 283), o termo “Controle Social” é entendido como 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 a caracterizam, de impedir e desestimular os comportamentos contrários às mencionadas normas, de restabelecer condições de conformação, também em relação a uma mudança do sistema normativo.<sup>6</sup>

Este conceito de controle social, referido por estes autores, difere da proposta do nosso trabalho, pois, estamos buscando a submissão do Estado aos desígnios populares.

Na era do conhecimento espera-se que a sociedade, mais que simplesmente fazer-se representar, trabalhe em conjunto na implementação das decisões que envolvam o interesse público. Nesse sentido, a função de controle voltada às ações do Estado precisa ter seus limites ampliados. Além do controle público estatal, faz-se necessário o exercício do controle público não-estatal ou controle social.

Para que haja cidadania é imprescindível que o cidadão seja capaz de reconhecer sua importância e seus limites, de ter independência e preparo para negociar de forma isenta com a administração pública e de defender os interesses da coletividade.

A transparência dos atos praticados pelas autoridades e por servidores públicos, em todos os níveis da administração federal dos três poderes da República, é o melhor auxílio que pode ser oferecido ao controle social.

A troca de informações entre governo e sociedade deve ser um processo contínuo, uma via de mão dupla, com o intuito de defender o Erário e cobrar dos gestores de recursos públicos uma aplicação eficiente, eficaz e efetiva dos recursos da sociedade.

Portanto, a Administração Pública tem o dever de prestar contas perante a sociedade e esta tem o direito de controlar a ação do governo. Este é exatamente o conceito de *accountability*<sup>7</sup>, próprio do sistema anglo-saxão, que contribui fortemente para as discussões do controle social e, embora sem possuir uma tradução exata para a língua portuguesa, tem por finalidades fundamentais:

- ✓ direcionar e orientar a ação administrativa;
- ✓ aferir o desempenho e os resultados da gestão pública; e
- ✓ garantir sua probidade e integridade

---

<sup>6</sup> BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Coord. de tradução João Ferreira. 5.ed. Brasília; São Paulo: UnB: Imprensa Oficial do Estado, 2000. p.283.

<sup>7</sup> Modernamente, o principal objetivo da contabilidade governamental é contribuir para uma melhor *accountability* pública, pois todo administrador governamental tem a obrigação de prestar contas de como utiliza os recursos que lhes são confiados para serem administrados em favor da coletividade.

O controle social constitui o direito democrático que a sociedade tem de defender, acompanhar e avaliar a execução de políticas públicas.

O controle social deve pressupor uma forma de governar onde os cidadãos possam atuar como sujeitos políticos capazes de orientar e fiscalizar a ação do Estado.

A comunidade vem se organizando, nos últimos anos, por meio de conselhos municipais e comitês populares que abrangem os mais variados setores sociais, como transporte coletivo, saúde, e participação na gestão do orçamento municipal, deixando para o Poder Público apenas a função de mediar e fiscalizar as relações entre o público e o privado a fim de garantir meios de proporcionar uma melhor qualidade de vida da população.

Por isso, hoje, quando se fala em controle social, primeiramente ocorre a idéia de participação popular a nível municipal, por ser a esfera pública mais próxima dos problemas enfrentados pela comunidade.

A população exerce inúmeros e importantes meios de controle social, como o direito à informação, a reivindicação de conselhos comunitários, a democratização do processo decisório (como exemplo temos o orçamento participativo), dentre outras ferramentas capazes de oferecer maior transparência à gestão pública e que contribuem para uma melhor qualidade dos serviços oferecidos à comunidade.

Adam Przeworski (1999, p. 58) nos oferece uma explanação acerca do assunto ao tratar que pelo fato de a burocracia estatal prestar serviços aos cidadãos, são os cidadãos que tem a melhor informação sobre o seu desempenho. E neste ponto ele vai mais adiante, ao dizer que se os políticos se preocupam com o bem-estar dos cidadãos, então o interesse dos cidadãos coincidem com os interesses dos políticos, que são os *principals*, e não com os interesses dos burocratas, que são os *agents*.

Roman *apud* Przeworski (1999, p.58) comenta que “se o controle social direto sobre os ‘serviços de interesse público’ é eficaz, pode pressionar os executores para que procurem ser mais eficientes”.

A criação de mecanismos que viabilizem a integração dos cidadãos ao processo de definição, implementação e avaliação da ação do setor público, tais como a participação popular nos conselhos administrativos de agências paraestatais e a implantação de “um sistema de recebimento de reclamações e sugestões dos cidadãos sobre a qualidade e a eficácia dos serviços públicos” servem para aprimorar a relação entre os cidadãos e os

políticos, procurando induzir os políticos a promoção do bem-estar social em vez de procurar perseguir seus próprios interesses.<sup>8</sup>

Luiz Eduardo Wanderley (2007, p. 140) comenta que é preciso democratizar o Estado, significando uma nova ordenação entre Estado, Mercado e Sociedade Civil, reformas constitucionais adequadas que eliminem privilégios mas assegurem conquistas sociais, controles sociais efetivos da sociedade sobre os Três Poderes e a consolidação da esfera pública não-estatal.<sup>9</sup>

Neste texto, Wanderley ressalta a importância – do caso brasileiro – das reformas políticas e a regulamentação das medidas constitucionais do referendo, plebiscito e iniciativa popular, como instrumentos preciosos da participação popular.

Ele defende um fator importante, no caso brasileiro, que foi a inclusão na Constituição Federal Brasileira de dispositivos que possibilitaram a implementação de Conselhos, formados com representantes do Estado e da Sociedade Civil (nas áreas da saúde, educação, assistência social, etc.), os quais, com muitas dificuldades de organização e funcionamento, têm conseguido ampliar o processo de publicização da sociedade e questionar a visão dominante sobre o social.<sup>10</sup>

Em 1988, o Brasil começava a deixar para trás um passado de vinte e um anos de repressão, censuras, prisões políticas, extradições, desaparecimentos e assassinatos dos seus cidadãos. E para implantar uma nova consciência política e social na “Nova República”, foi promulgada a nova Carta Magna, a fim de celebrar os ideais de liberdade pelos quais o país do tanto ansiava. Por uma consequência da própria repressão, trabalhou-se no sentido de colocar, no texto constitucional, princípios e institutos das mais diversas garantias.

Nascia assim, em 05 de outubro de 1988, a Constituição Federal, a qual inovava por procurar integrar direitos sociais e coletivos, algo nunca visto em Cartas Magnas anteriores, pois estes interesses, apesar de aceitos, na prática não eram aplicados pela ausência de instrumentos processuais adequados a sua proteção, salvo os previstos na Lei nº 4.717/65,

---

<sup>8</sup> PRZEWORSKI, Adam. "Sobre o Desenho do Estado: uma Perspectiva Agent X Principal". In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas Editora, 1998, pp.58-59.

<sup>9</sup> WANDERLEY, Luiz Eduardo W. "A questão social no contexto da globalização: o caso latino-americano e o caribenho". In: CASTEL, Robert; WANDERLEY, Luiz Eduardo W.; BELFIORE-WANDERLEY, Mariangela. (Orgs.). *Desigualdade e a Questão Social*. 2ª Ed., São Paulo, EDUC, 2007, PP. 140-141.

<sup>10</sup> WANDERLEY, Luiz Eduardo W. "A questão social no contexto da globalização: o caso latino-americano e o caribenho". In: CASTEL, Robert; WANDERLEY, Luiz Eduardo W.; BELFIORE-WANDERLEY, Mariangela. (Orgs.). *Desigualdade e a Questão Social*. 2ª Ed., São Paulo, EDUC, 2007, PP. 143-144.

que introduziu a Ação Popular e fornece ao cidadão uma ferramenta jurídica para pleitear a anulação de atos lesivos ao patrimônio público.

Outra Lei, nesse sentido, é a de nº 7.347/85, que dispõe sobre a Ação Civil Pública, envolvendo os atos de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor e a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. Esta lei teve sua feição ampliada pela Carta de 1988 e também pelo Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90), alcançando hoje todos os interesses difusos ou coletivos.

Com o advento da nova Carta Magna, iniciou-se um novo processo na vida do cidadão brasileiro: a possibilidade de criação de instrumentos de fortalecimento da participação do cidadão em praticamente todas as áreas sob a tutela do Estado.

Exemplos são inúmeros, como o Estatuto da Criança e do Adolescente, a lei de Direito Autoral, o Novo Código de Trânsito, o Código de Defesa do Consumidor, a Lei de Patentes, a Lei de Defesa do Meio Ambiente, o papel fiscalizador consagrado ao Ministério Público, o fortalecimento da atuação do Tribunal de Contas da União, dentre outros.

O relacionamento entre fiscais e fiscalizados deve basear-se em princípios mútuos de confiança e cooperação, com o objetivo de proteger os bens públicos da ação de administradores corruptos e orientar o seu uso para o proveito de toda a coletividade.

Essa obrigação do administrador de prestar contas pela responsabilidade que lhe é conferida como gestor público é, também, um direito do cidadão comum, ou seja, é o exercício pleno da cidadania.

O ponto motriz da reforma administrativa é a desburocratização da máquina pública, promovendo meios para que a Administração possa prestar serviços mais dinâmicos de maior e melhor qualidade.

Busca-se por uma administração que seja eficiente, ágil, rápida, pronta para atender adequadamente às necessidades da população, facilitando o combate à corrupção. Deve primar pela qualidade de seus serviços, buscar economicidade, transparência e publicidade.

Esta eficácia, só pode ser assegurada mediante a participação da sociedade na fiscalização dos serviços. Ao mesmo tempo, o Estado descentralizado, sem excesso de “carga” é capaz de oferecer maior fluidez à máquina administrativa, agilizando e dinamizando a prestação de serviços ao particular através da participação da sociedade na gestão da coisa pública.

Enquanto o Estado vai cedendo espaço como acionista majoritário das estatais privatizadas a seus novos proprietários, sua atenção tende a retornar para as áreas sociais, das

quais se afastou para se transformar em empreendedor pouco hábil e ainda pior gestor da poupança pública.

Voltando novamente sua atenção para o social, o Estado mais “livre” do peso que antes suportava poderá se dedicar à aplicação de recursos públicos nas áreas onde sua atuação pode ser cooperativa com outros setores da sociedade, mas jamais delegável, como a saúde, educação, segurança e moradia.

Ocorre, hoje, uma maior participação da sociedade, do setor privado, em atividades de interesse eminentemente público, livrando cada vez mais o Estado da obrigação de prestar serviços de forma direta e deixando-o como mero gestor e fiscalizador dos mesmos.

Surge, então, um novo padrão de relacionamento entre Estado e sociedade, onde se constata uma divisão de deveres, principalmente em setores envolvendo moradia, bem-estar social, proteção ambiental, educação e planejamento urbano, de forma a garantir uma maior integralização entre ambos.

Oferecer controle social à população é governar de modo interativo, equilibrando forças e interesses, e promovendo maior organização das diversas camadas sociais de forma a buscar melhores padrões de equidade.

Por isso, eis que surge o momento e o desafio de transformar o Estado num efetivo instrumento do exercício e realização da cidadania para que possa garantir, acima de tudo, maior controle social, a partir da implementação do modelo da Administração Pública Gerencial que procure sepultar, de uma vez por todas, o modelo burocrático que acompanha a máquina estatal há décadas.

Enfim, descentralizar a administração, instituindo mecanismos de controle social e participação popular são maneiras eficazes de garantir a transparência e evitar a corrupção.

Com a experiência e o aprofundamento dos debates, vão surgindo cidadãos e cidadãos solidários, com consciência crítica e preocupação social, entendendo os processos de dominação, combatendo-os e se reconhecendo como construtores de uma nova sociedade.

O controle social das atividades do Estado é uma luta incessante da humanidade. É direito humano fundamental da primeira geração<sup>11</sup>, também denominados *liberdades públicas, direitos e garantias individuais, direitos de resistência, direitos civis, direito público subjetivo*.

---

<sup>11</sup> Existem três gerações de direito. 1) Individuais, 2) Sociais e 3) Transindividuais (coletivos).

## 5. A diferença entre controle social e participação popular

Para SIRAQUE<sup>12</sup>, o **controle social** e a **participação popular** são irmãos siameses. Entretanto, ele faz uma distinção entre o *controle social* e *participação popular*.

Para o autor, a *participação popular* ocorre antes ou durante o momento da tomada de decisões da Administração Pública. E o *controle social*, após a concretização desse processo, com o intuito de verificar se a norma jurídica foi concretizada pela Administração na forma estabelecida.

A participação da sociedade, coletiva ou individualmente, é exercício de poder político (soberania popular, plebiscito, referendo, voto, iniciativa popular de lei, participação em órgãos colegiados que tenham por fim elaborar políticas referentes a interesses profissionais e previdenciários). É partilha de poder entre os governantes e a sociedade para a deliberação de interesse público. (SIRAQUE, 2007)

Por outro lado, o controle é fiscalização, é sindicalização, investigação, o acompanhamento da execução daquilo que foi decidido e constituído por quem tem o poder político ou a competência jurídica de tomar decisões de interesse público. O controle social é direito público subjetivo dos integrantes da sociedade fiscalizar as atividades do Estado. (SIRAQUE, 2007).

## 6. Controle social sobre o orçamento público

O orçamento público possui, essencialmente, uma natureza política. No processo da elaboração orçamentária pública participam muitos personagens – administradores, parlamentares, técnicos, representantes da sociedade civil, de interesses econômicos etc. Na maioria das vezes, “o que atender” e “o que não atender” deixa de ser uma escolha técnica e passa a ser uma escolha política. Resultando dessa disputa de interesses, decisões com forte conteúdo político.

O grande número e a variedade de problemas a serem solucionados pelos órgãos governamentais, somados aos pleitos e as demandas trazidos pela sociedade, alcançam valores sempre muito superiores aos recursos disponíveis. Apenas uma parte dos problemas e

---

<sup>12</sup> SIRAQUE, Vanderlei. Controle social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988. São Paulo, Saraiva, 2005, p. 112

uma parte das demandas serão selecionadas e contarão com os escassos recursos do orçamento.

Assim, o orçamento público, ao demonstrar onde e como os recursos serão aplicados torna possível perceber quais setores ou grupos sociais que serão beneficiados com os programas de governo.

Como peça política que é, a proposta orçamentária e seu processo de aprovação refletem tanto os compromissos de quem está no poder quanto a relação de forças na sociedade civil, o poder de mobilização de seus setores organizados e a quem os parlamentares eleitos estão realmente representando (Balcão; Teixeira, 2003, p 11).

A democracia e a cidadania são os princípios existentes para combater os problemas da gestão pública, que ocorrem em vários setores das administrações como os casos de corrupção que vivenciamos em nosso país na atualidade.

O controle social da administração pública, da gestão de políticas públicas, do recebimento de recursos (receita) e a maneira como eles são aplicados (despesa), das políticas de investimentos sociais para reverter à desigualdade social, das políticas de investimentos urbanos, serviços públicos, deve ser uma prática incentivada cada vez mais e que carece de mecanismos para o seu desenvolvimento. O próprio texto constitucional reconhece essa necessidade da participação popular nas decisões sobre o futuro do país, estado e município. A cidadania e a dignidade da pessoa humana são preceitos constitucionais e portanto de caráter normativo, não se tratando de mera declaração.

No livro “Orçamento Público”, Giacomoni (2000, p. 304) comenta:

Toda a sociedade deve ter na moralidade administrativa um pressuposto ético a ser buscado permanentemente por todos os meios, inclusive aperfeiçoamento dos mecanismos de controle.

A nova realidade que emerge da atuação do Estado moderno está a exigir urgente adoção de novos enfoques de controle, que não substituiriam os atuais, mas se adicionariam a eles.

A leitura nos faz refletir que não devemos menosprezar a importância dos controles existentes na legislação atual. Ou seja, o controle externo realizado pelos Poderes Legislativos (da União, Estados e Municípios) com o auxílio dos Tribunais de Contas e o Controle Interno realizado no âmbito de cada poder e/ou órgão público, como atividade de vigilância e acompanhamento das suas próprias atividades como meio de prevenção de riscos e responsabilidades. Sugerindo que a estes dois tipos de controles previstos na Constituição Federal e tornados obrigatórios com a Lei de Responsabilidade Fiscal, sejam adicionadas ainda novas formas de controle, a que se denomina de controle social. Onde a sociedade atua conjuntamente com os poderes legalmente instituídos.

Neste contexto Nelson Saule Jr. (1998, p. 6) adverte,

A Constituição de processos administrativos democráticos, voltados a proteção dos direitos da pessoa humana, a criação e aplicação de instrumentos de participação popular na promoção das políticas públicas, como consultas e audiências públicas, conselhos e demais organismos públicos colegiados, não podem cair no campo da discricionariedade da Administração Pública, pois são deveres com a sociedade.

O poder público não pode desrespeitar a lei, ao seu capricho, devendo atuar em parceria com a sociedade. Promovendo o diálogo com a população, incentivando a participação da comunidade, possibilitando a criação de mecanismos de controle sociais eficazes que possibilitem não só a elaboração das leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), mas que possibilitem a população acompanhar a execução orçamentária e fiscalizar as ações de governo na aplicação dos recursos.

Alcântara e Martins (2004, p. 1) em um artigo publicado no site “Controle Popular – Quem não deve não teme”, descreve a iniciativa da promoção do controle social,

De nome bastante sugestivo e com algumas variações Grupos e Fóruns de Cidadania cada vez mais estão ocupando um espaço considerável no cenário político, especialmente em nível local, em muitos lugares do Brasil. Falamos aqui de organizações da sociedade civil de caráter voluntário e espontâneo que se formam para controlar o Estado, sobretudo seus poderes municipais (executivo e legislativo). Nos últimos meses a mídia nacional destacou várias iniciativas cidadãs de controle do Estado. O combate à corrupção com a cassação de vários prefeitos é o abre-alas desse “novo” jeito de participar, de fazer política. Mas não é só isso! Essas organizações, em muitos casos, controlam o Estado, enfocando a fiscalização e responsabilização dos agentes políticos, mas também a proposição de políticas públicas e a dimensão educativa que tal forma de participar pode trazer para a sociedade como um todo (e para o próprio Estado)!

A amplitude da importância do controle social é tamanha se analisarmos o alerta contido no texto de Peres (2000, p. 221) quando trata da participação do Poder Legislativo Municipal:

O alcance desse papel fiscalizador da Câmara poderia ser muito maior se esta colaborasse com o controle social atuando conjuntamente com a sociedade, disponibilizando a sistematização de dados do orçamento para livre consulta dos cidadãos, por exemplo. Além disso os fóruns de acompanhamento poderiam, de forma institucionalizada, reunir-se periodicamente junto com os vereadores e técnicos da Câmara para analisar e fiscalizar a execução orçamentária.

Analisando melhor o ponto apresentado acima, temos uma importante questão a ser ressaltada: a importância do acompanhamento conjunto da Câmara Municipal e da sociedade das prestações de contas dos gestores públicos. Atuando conjuntamente, somariam forças para o acompanhamento de todas as receitas e das despesas do orçamento. Possibilitando uma análise geral do orçamento municipal em termos de metas orçamentárias e financeiras.

O planejamento, a transparência, a responsabilidade e o controle tiveram suas importâncias enaltecidas com a publicação da Lei Complementar n.º 101/2000, mais

conhecida como a Lei de responsabilidade Fiscal. E estes pilares são perfeitamente alcançáveis para todos os governos. Mas que necessitam do entendimento, por parte da população, com fins de atuar como agente transformador e participativo das atividades da gestão pública.

Como meio de incentivo à participação popular, previu-se, ainda, a realização de audiências públicas durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos. Deverão ocorrer, também, ao final dos meses de maio, setembro e fevereiro, audiências públicas na Casa Legislativa, no intuito de avaliar o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre.

Augusto e Couto (2006) num artigo exemplar publicado no site da “Revista ARede”, comenta:

A manifestação é um dos instrumentos para vencer o "coronelismo" ARede ouviu ONGs que atuam nessa área, além de relatos sobre experiências municipais de intervenção direta nos orçamentos, reunindo indicações de sites e fontes para subsidiar o fomento do exercício do controle social online, ou em rede. Num país da dimensão do nosso, se não houver controle social, é muito difícil fazer a fiscalização. E a internet é a única forma de dar transparência para um número massivo de pessoas.

Os dispositivos da LRF estimulam o exercício do controle social, como complemento à atuação dos órgãos governamentais incumbidos das atividades de controle. Para tanto, determinou ampla divulgação, inclusive por meios eletrônicos de acesso público, dos seguintes documentos: a) Planos; b) Orçamentos; c) Leis de Diretrizes Orçamentárias; d) Prestações de Contas e respectivo parecer prévio; e) Relatório Resumido de Execução Orçamentária; f) Relatório de Gestão Fiscal.

As instituições sociais e qualquer cidadão terão acesso às contas apresentadas pelo chefe do Poder Executivo que ficarão disponíveis, por todo o exercício, no Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração.

Um grande passo foi dado para o controle social dos gastos governamentais, nos últimos anos, a exemplo da criação da homepage Contas Públicas ([www.contaspublicas.gov.br](http://www.contaspublicas.gov.br)), pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e informações, de que trata a Lei nº 9.755/98. A própria Lei de Responsabilidade Fiscal, de maio de 2000, ao apresentar mudanças significativas na busca por uma gestão responsável, mas sem apresentar sanções e punições legais para o gestor que não cumprisse a legislação, forçou a edição da Lei de Crimes Fiscais – Lei Federal nº 10.028, de 19 de outubro de 2000, como resposta a sociedade de que a lei veio para ficar. Vale lembrar que o administrador que não publicar os

relatórios de gestão fiscal ou que não encaminhar o documento aos Tribunais de Contas está sujeito a multa de 30% dos seus vencimentos anuais, segundo a Lei de Crimes Fiscais.

A utilização da internet como meio de divulgação, atuando no conceito da transparência contido na Lei de Responsabilidade Fiscal, possibilitou um meio de fácil acesso aos dados orçamentários. Muito embora, ressaltamos que existem dois limitadores na divulgação das informações usando a rede mundial de computadores. O primeiro diz respeito que uma enorme parcela da população não tem acesso a internet, e em segundo lugar o tema de orçamento público é complexo e de difícil entendimento.

Considerando estes limitadores e partindo do pressuposto que o cidadão tenha conhecimento sobre o tema, o acesso a internet, permite acompanhar a execução orçamentária dos programas e ações de governo, possibilitando um acompanhamento da correta aplicação dos recursos públicos, sobretudo no que diz respeito às ações destinadas à comunidade em que vive.

É importante ressaltar que apesar de haver um aparato legal que obriga o fornecimento dessas informações em todos os níveis de governo, as prefeituras raramente emitem relatórios de execução fiscal; a cultura não é a da transparência, alerta Augusto e Couto (2006).

A própria iniciativa do governo federal e entidades organizadas da sociedade civil, atuando individualmente ou em parcerias, vêm promovendo uma revolução ao publicar e dar transparência a um número cada vez mais crescente de informações sobre orçamentos públicos, cursos, cartilhas, análises e estudos. Necessitando a sociedade participar mais ativamente desse processo de disponibilização do conhecimento.

Em poucas áreas das políticas públicas a qualidade da democracia revela-se tão claramente quanto na área do orçamento público: a democracia é uma função direta da capacidade de segmentos organizados da sociedade de acompanharem de modo ativo e informado o processo orçamentário, caso desejem fazê-lo.

Rui Rogério Naschenweng Barbosa, ao apresentar o livro Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada do Professor Flávio da Cruz (Coordenador) comenta,

Corrupção, impunidade, desonestidade, comissão parlamentar de inquérito, falta de ética, falta de decoro parlamentar, desvio de bens e/ou de verbas públicas, fraudes em processos de licitação/compras, superfaturamento de obras e/ou serviços, publicidade oficial usada para promoção pessoal, nomeação de servidores sem concurso público são palavras constantemente empregadas, tanto pela mídia brasileira como pela estrangeira em relação à administração pública e que foram incorporadas ao vocabulário da população nos últimos anos, em quase todos os países e em qualquer parte do mundo, e não poderia ser diferente no Brasil.

Percebemos, pela explanação acima, que estes problemas são atuais e para que sejam minimizados necessitam que a sociedade participe ativamente de todo o processo de discussão, aprovação e execução do orçamento público. Assim é que se exerce a cidadania. Com participação. E ela só pode efetivamente ocorrer se a sociedade se organizar para entender o significado da legislação que é complexa e exige conhecimentos específicos que a grande maioria da população não possui e fica a mercê dos maus gestores públicos.

O que transforma uma pessoa em cidadão é o acompanhamento, é a participação na realização das atividades do Estado. A fiscalização das atividades do Estado reduz o mau uso do dinheiro público, diminui a corrupção e garante melhor qualidade de vida à população, segundo o Deputado Alexandre Cardoso ao apresentar a Cartilha de Fiscalização Financeira e Controle.

Recorrendo ao texto de Nelson Saule Jr. (1998, p. 23), ele nos apresenta novos horizontes acerca do tema de controle social,

Os princípios constitucionais democráticos de democracia participativa, da participação popular, da soberania popular fundamentam o direito de participação do cidadão no campo das políticas públicas, o que significa o direito de apresentar propostas de lei, de programas, planos, projetos de interesse público e social.

Os agentes políticos e entidades dos três Poderes; as relações entre esses agentes e os eleitores e segmentos organizados da sociedade; e as regras formais e informais que disciplinam essas relações e normatizam o processo decisório em torno do orçamento público são peças fundamentais no processo orçamentário brasileiro.

Transparência, participação popular e acesso consciente as informações são palavras de ordem do controle social.

É fundamental, neste processo educacional da sociedade, que a população tenha acesso a valores e dados com o apoio de consultores especializados na matéria, como forma de aprender a ler e entender, como forma de decifrar a linguagem que não é simples e de fácil acesso. Sendo necessário à promoção de eventos, cursos, capacitações, treinamentos, oficinas como meio de permitir que o cidadão não somente tenha acesso irrestrito às informações orçamentárias, mas que ele saiba entender e saber o que fazer com elas.

## **7. Instrumentos de controle do orçamento público**

“Por ser instrumento de planejamento do Estado para o atendimento das necessidades da sociedade, o orçamento público não cria expectativas de direitos individuais, mas regras de operacionalização de receitas e despesas. Sendo assim, o controle orçamentário

relaciona-se com a defesa de interesses de toda a sociedade e não com os direitos de um indivíduo tomado individualmente. No entanto, em alguns casos, a ação em defesa dos direitos individuais exercida pelo cidadão pode assumir o caráter de uma defesa do interesse de todos (é o caso da ação popular), ou seus resultados beneficiarem toda a coletividade (como uma representação administrativa ou um mandado de segurança)” (Balcão; Teixeira, 2003, p 17).

## **8. O orçamento participativo como promotor do controle social**

Pesquisas e estudos realizados no Brasil vêm apontando para a crescente densidade organizacional da sociedade civil como resultado do descompasso entre o Estado e a sociedade, e da implementação de políticas públicas que têm como objetivo a descentralização do poder de decisão e de recursos na prestação de serviços sociais, principalmente para os setores da educação e da saúde.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, adotou-se no Brasil uma perspectiva de *democracia representativa e participativa*, incorporando a participação da comunidade na gestão das políticas públicas (art. 194, VII; art. 198, III; art. 204, II; art. 206, VI, art. 227, parágrafo 7).

Diversos mecanismos de participação da comunidade na gestão das políticas públicas vêm sendo implementados no Brasil. Orçamento participativo, plebiscito e iniciativa popular legislativa são alguns dos mecanismos encontrados para efetiva prática desse espírito constitucional. No entanto, a participação da sociedade nas funções de planejamento, monitoramento, acompanhamento e avaliação de resultados das políticas públicas requer a constituição de um órgão colegiado deliberativo, representativo da sociedade, de caráter permanente.

Os Conselhos começam, então, a partir da Constituição Federal de 1988, a se configurarem, em espaços públicos de articulação entre governo e sociedade. A década de 90 presenciou uma verdadeira explosão de criação de conselhos em todo o Brasil, que culminou com a obrigatoriedade da implementação dos Conselhos de Saúde, Conselhos Tutelares e de Direitos da Criança e do Adolescente, os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do

Magistério (FUNDEF)<sup>13</sup>, e os Conselhos Escolares. Igualmente importantes, mas não regulamentados por lei federal, são o Conselho de Educação, nos estados e municípios, e os Conselhos Escolares, que podem exercer o papel de formuladores de políticas públicas, juntamente com o executivo.

Os Conselhos sendo instituídos no Brasil apresentam características bem diferenciadas, no que tange à natureza, papel, funções, atribuições, composição, estrutura e regimento. No entanto, vale ressaltar que a constituição e efetiva atuação dos conselhos possibilita a participação da sociedade no interior do próprio Estado.

Existe hoje um grande reconhecimento quanto à necessidade de implantação de mecanismos participativos na sociedade contemporânea.

A priori, sua adoção teria o objetivo de introduzir formas de interferência mais direta e cotidiana da população em assuntos públicos. Mais do que em qualquer outro momento de nossa história recente, a sociedade reflete o cansaço com o crescimento da corrupção e da oligarquização da política, aumentando a demanda por administrações governamentais com participação, deliberação pública, transparência das ações governamentais e controle social sobre os governantes.

Em geral, percebe-se a urgência de renovar os fundamentos da vida democrática. A hegemonia do neoliberalismo, a prevalência dos elementos de regulação ditados pelo mercado e o decaimento geral da capacidade regulatória do Estado sobre múltiplos aspectos da vida social têm atualizado a discussão sobre os mecanismos de participação da cidadania nas decisões públicas.<sup>14</sup>

Segundo PERES (2000, p. 221):

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.

Procurar conhecer como os recursos públicos são gastos, acompanhar e entender as prestações de contas das despesas públicas e acompanhar os desdobramentos dos serviços

---

<sup>13</sup> O FUNDEF foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), instituído pela Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, e regulamentado pela Medida Provisória nº 339, de 28 de dezembro do mesmo ano, destinada à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica pública e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação.

<sup>14</sup> SÁNCHEZ, Félix Ramon Ruiz. Orçamento Participativo: Teoria e prática. São Paulo(SP), Editora Cortez, 2002. Coleção Questões de nossa época, Volume 97, p. 11.

prestados a sociedade pelos gestores públicos, depende de um entendimento da matéria que o cidadão comum não possui. Desta forma deixa de participar deste processo por desconhecimento, relegando o destino de seu município nas mãos de poucos e sendo estes, detentores do poder, na maioria das vezes poucos fazem para mudar esta realidade.

Procurando ainda desenvolver este pensamento, PERES (2000, p. 221) continua de forma exemplar:

Apesar disto, esta participação ainda está concentrada na definição, aprovação e acompanhamento do plano de investimentos. É preciso ir além, dando transparência e possibilitando o controle e a avaliação de todos os recursos e despesas constantes do orçamento e não somente as que constam do Orçamento Participativo, isto é, as do plano de investimentos.

É preciso difundir a idéia que os instrumentos de planejamento insculpidos na legislação orçamentária devem ser de ampla divulgação e participação popular, uma vez que a sua execução demandam dispêndio de recursos públicos, que constitucionalmente devem ser prestados contas a sociedade, devendo ser objeto de controle social, garantido assim, a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil.

A Lei de Responsabilidade Fiscal foi um grande marco na legislação brasileira ao dar ênfase ao planejamento, procurando realizar uma mudança cultural no trato com os recursos públicos, recursos estes que são o dinheiro da sociedade. Conferindo ao orçamento público, um lugar de destaque entre os instrumentos de planejamento, já consagrados na Constituição Federal de 1988, procurando ampliar e reforçar o acompanhamento da execução orçamentária.

VAINER, ALBUQUERQUE e GARSON (2001, p. 11) em seu festejado livro Lei Orçamentária Anual - Manual de Elaboração, abordam com clareza impar os problemas que o orçamento público enfrenta em função do desinteresse político aliado ao desconhecimento da população acerca da matéria orçamentária.

Peça fundamental de um sistema de planejamento, a elaboração do orçamento anual foi, durante anos, no Brasil, objeto de pouca atenção. Não são raros os municípios cuja proposta orçamentária praticamente repete a de exercícios anteriores, corrigindo distorções ao longo da execução do exercício em que os recursos são gastos. Sob altas taxas de inflação, o orçamento, elaborado sem qualquer mecanismo que retirasse dos números o véu inflacionário, perdeu a funcionalidade como instrumento de gestão do gasto público. O controle passou a ser feito no dia-dia pelo confronto das receitas com faturas que se apresentavam para pagamento.

Era chamado “controle na boca do caixa”, com todas as distorções que se conhecem. O controle e a transparência das contas públicas estavam ausentes. Pode-se compreender que, até mesmo para os administradores, era difícil compreender a estrutura de receitas e sua destinação em termos de gasto público.

Percebemos que aliados ao planejamento, o controle e a transparência sempre foram esquecidos pela grande maioria dos gestores públicos, que se valiam do

desconhecimento da população, quiçá eles próprios, da legislação e formas de acompanhamento da execução orçamentária.

Verificamos que o interesse do poder público deve obrigatoriamente estar intrinsecamente ligado aos reais interesses dos cidadãos, devendo o orçamento público conter o programa de governo pelo qual o gestor foi conduzido ao poder, através do voto popular, refletindo o anseio da população em ver atendidas suas necessidades.

Por estar relacionado à definição e implementação de políticas sociais, o orçamento é também um instrumento político e de negociação, por meio do qual sociedade civil e governo discutem objetivos, metas e o montante de recursos destinado às políticas voltadas à melhoria da qualidade de vida da população.

Neste processo de negociação, os representantes mais próximos da população são os vereadores, que por força dos dispositivos constitucionais e legais que regem as atividades parlamentares, tem quatro importantes funções: legislar, deliberar, fiscalizar e julgar os atos da administração pública municipal, sendo sem sombras de dúvidas o detentor de uma das mais importantes missões que o legislador constitucional deu ao parlamentar municipal, ressaltando a sua importância na vida administrativa da sua comunidade.

Assim a Câmara de Vereadores exerce uma função preponderante no controle e fiscalização da execução orçamentária. Uma vez que a Constituição Federal define uma das principais funções do parlamentar municipal; o vereador a tarefa de fiscalizar os atos da administração municipal.

Percebemos que apesar de sua importância para a política local, estadual e federal, o vereador participa muito pouco deste processo, carecendo de noções básicas dos princípios fundamentais da administração pública. Ou ainda, quando ocorre um descrédito de sua função por parte da população, como afirma PERES (2000, p. 221):

Em relação ao Orçamento Participativo, vários vereadores sentem-se excluídos do processo de definição das prioridades, uma vez que a população trata diretamente com o Executivo. No entanto, a importância maior da presença do Legislativo nesse processo está na fiscalização do orçamento.

O surgimento do OP configura uma nítida ruptura com o clientelismo na política brasileira, principalmente com a tradição política fortemente marcada pelo patrimonialismo e pelo autoritarismo burocrático. O Partido dos Trabalhadores tem sido identificado como o principal agente dessa inovação democrática e institucional. A maioria dos partidos políticos brasileiros tem reagido com críticas e oposição à difusão da experiência do OP no país. Ele

tem se configurado como proposta dos setores de esquerda, críticos à organização tradicional da política brasileira.<sup>15</sup>

Boaventura de Souza Santos (2003, p. 17) apontando uma característica que marca a construção de um novo contrato social, diante da tentativa de inverter a situação “terrível em que nos encontramos, em que se cria riqueza, mas se alimenta extraordinariamente a exclusão social”, nos diz que o contrato social seria o “instrumento por meio do qual se havia tentado compatibilizar crescimento econômico com uma política de inclusão social”.

Santos (2003, p. 17) comenta ainda, o *apartheid* social que domina as cidades, num processo de inclusão e exclusão social, propondo assim um “contrato social de cidade”. Nesta proposta, ele defende que as idéias da democracia participativa devem possuir um conteúdo mais político, que segundo ele não existe neste momento, impedindo ações como o orçamento participativo de avançar.

Necessitamos ter alguns cuidados para não limitar as discussões ao tema do orçamento participativo, ou estaremos caindo num certo reducionismo na discussão da participação popular e da ampliação das formas de exercício da democracia direta ao esquecer de outros espaços como os conselhos municipais de políticas públicas, procurando articulá-los ao orçamento participativo.

---

<sup>15</sup> SÁNCHEZ, Félix Ramon Ruiz. Orçamento Participativo: Teoria e prática. São Paulo(SP), Editora Cortez, 2002. Coleção Questões de nossa época, Volume 97, p. 14.

## CAPÍTULO 4

### 1. O município de Vitória da Conquista

O município de Vitória da Conquista, localizado na região sudoeste do Estado da Bahia, segundo dados divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em agosto de 2009, mantém a posição de 3º município baiano em população e o 77º do Brasil. A cidade está com 318.901 mil habitantes, uma população superior à de duas capitais (Rio Branco-AC e Boa Vista-RR).

Polarizando uma mesoregião com aproximadamente 200 Km de raio e um conjunto de cerca de 80 municípios (a maioria deles situados no Polígono da Seca), Vitória da Conquista atende às demandas de uma população aproximada de 2 milhões de habitantes, representando 17% da população baiana, possui uma alta taxa de urbanização (85,8%), com uma grande população rural, distribuída por 11 distritos com 284 povoados espalhados numa extensão territorial de 3.743 km<sup>2</sup>.

Vitória da Conquista é entreposto comercial e de serviços que influencia economicamente, inclusive, cidades do Norte-Nordeste de Minas Gerais. Este importante pólo está localizado no centro do cruzamento Norte-Sul do País (rodovia federal BR-116) e no cruzamento Leste-Oeste do Estado da Bahia (rodovia estadual BA-262), situada a 134 km da Ferrovia Centro-Atlântica, e a 276 Km do Porto e do aeroporto de Ilhéus (BA), o que possibilita enorme facilidade para se integrar aos modernos sistemas de transporte e acesso aos mais variados mercados consumidores estaduais e globais.

Na área urbana, o fator determinante da economia está no comércio e na prestação de serviços. Segundo estudos do IBGE, Vitória da Conquista possuía, no ano de 1997, 4.512 empresas registradas, sendo a maioria delas (2.885) fundada de 1990 até aquele ano. Nas regiões rurais, possuía aproximadamente 2.606 estabelecimentos agropecuários que ocupavam uma área de 188.115 hectares, ocupando um número de 12.329 trabalhadores.

O café, a mandioca e a pecuária bovina são as principais atividades agropecuárias municipais, com destaque para a cafeicultura (vetor de desenvolvimento regional desde os anos 70 que hoje entrou em declínio). Além disso, ocorre uma predominância da área

cultivada por produção animal, tanto pela bovinocultura quanto pela caprino-ovinocultura e a suinocultura. Algumas áreas desenvolvem a horticultura, olericultura e fruticultura.

Atualmente, Vitória da Conquista tem no comércio e serviços a principal fonte de renda, aproveitando sua condição de pólo regional, atravessado pela rodovia BR-116.

## **2. Breve panorama político (1980-2008)**

Procurando traçar um breve panorama político do município de Vitória da Conquista, tomamos como ponto de partida a década de 80.

Na década de 80, o município de Vitória da Conquista experimenta como reflexo do desenvolvimento dos 40 anos anteriores, o aumento populacional, a expansão urbana, a expansão comercial, a atração do mercado de trabalho e o surgimento de novos bairros. A população que em 1970 atingia a 85.950 habitantes, em 1980 quase dobrou, chegando a 151.287 habitantes.

É com este quadro que nas eleições municipais de 1982, o engenheiro José Fernandes Pedral Sampaio retorna pela segunda vez a Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista, após 20 anos longe do executivo municipal, devido à cassação de seu mandato pelo Golpe Militar de 1964, para exercer o mandato do período de 1983 à 1988.

Engenheiro, formado pela Universidade Federal da Bahia, começou sua carreira política em Vitória da Conquista em 1954, apoiando o candidato a Prefeito da época Nilton Gonçalves. Já em 1958 foi candidato a prefeito, em oposição ao poder dominante local e tendo como seu adversário o grande líder político e ex-prefeito, Gérson Gusmão Sales, que venceu as eleições. Após sua derrota em 1958, passou a dedicar mais assiduamente a política local se preparando para a campanha de 1962, enfrentando outra grande liderança política de Conquista, Jesus Gomes dos Santos, saindo-se vitorioso.

Durante esse seu primeiro mandato como prefeito municipal, José Pedral somente conseguiu governar até o dia 6 de maio de 1964, quando a cidade foi invadida por soldados do exército que conduziu entre diversas personalidades, o prefeito José Pedral (coligação PSD/MTR) para às celas do Batalhão de Polícia, onde foi interrogado, respondendo a Inquérito Policial Militar (IPM). No mesmo dia 6, por determinação militar, a Câmara de Vereadores cassou o mandato do prefeito e empossou no cargo o vereador Orlando da Silva Leite, que seria eleito formalmente, pela Câmara Municipal, prefeito, em junho. Dentre os presos, José Pedral, foi transferido para Salvador, onde permaneceu respondendo a IPM.

Sendo liberado depois, teve seus direitos políticos suspensos por dez anos, quando da edição do Ato Institucional nº 2 pela ditadura militar, além de ter sido demitido do quadro de engenheiro do DNER do qual fazia parte.

O engenheiro José Fernandes Pedral Sampaio, quando foi eleito pela segunda vez (recuperando pelo voto um mandato que a ditadura havia retirado em 64) fez em seis anos, de 1983 até passar o cargo a Murilo Mármore, em 1989, um governo que para muitos fez História.

A segunda gestão do José Pedral ficou marcada pelas obras. Durante sua gestão foram feitos ou iniciados a maioria dos equipamentos e a infra-estrutura que hoje funciona em Vitória da Conquista. Feiras cobertas (Ceasa e bairro Brasil), terminal de ônibus, esgotamento sanitário, barragens, as primeiras vias asfaltadas no interior do município e a extensão do asfalto para os bairros mais afastados do centro, como o Ibirapuera e o alto do Guarany, a urbanização e ampliação da praça Barão do Rio Branco e até um elevador na Régis Pacheco (alvo de duras críticas).

Segundo o jornalista Giorlando Lima, o mais importante naquele período, foi a construção do projeto político de Vitória da Conquista, coincidente com o surgimento ou crescimento dos partidos de esquerda. Com a eleição de Tancredo Neves no Colégio Eleitoral, a liberação dos partidos comunistas, o surgimento do PT, o Brasil vislumbrava um momento de ampliação da democracia.

O governo de Pedral de 1983 a 1989 estimulou a criação e atuação das associações comunitárias nos bairros e na zona rural. Naquele tempo, as associações de moradores se organizaram, implantaram hortas, olarias, padarias e até leiterias, com a famosa vaca mecânica.

Pedral dialogava com todas as correntes mais à esquerda e simbolizava para a Bahia uma Conquista oposicionista, trincheira da resistência ao carlismo<sup>16</sup> e à ditadura, mesmo havendo dentro do principal partido, o PMDB, forças antagônicas. Estas divergiam entre si, mas pregavam Conquista acima de tudo.

Foi nesse período, com esse clima de democracia e participação, que o principal nome da era pós-Pedral (Guilherme Menezes) teve a oportunidade de aparecer e começar a crescer politicamente.

---

<sup>16</sup> Carlismo é a designação dada ao movimento político nascido na Bahia a partir do poder criado no Estado pelo político Antonio Carlos Magalhães, morto em 2007, um dos mais influentes caciques políticos da história do nordeste.

Com a eleição de Waldir Pires para Governador do Estado da Bahia em 1986, José Pedral foi convidado para assumir a pasta da Secretaria Estadual dos Transportes, afastando do cargo em março de 1987, sem renunciar ao mandato, oportunidade em que seu vice-prefeito, Hélio Ribeiro administrou o município até agosto de 1988.

Com a campanha presidencial de 1989, Waldir Pires renuncia o mandato de Governador para concorrer ao lado de Ulisses Guimarães, como vice de sua chapa. Passando o cargo para Nilo Coelho (então vice-governador). Como sabemos, Ulisses teve uma votação inexpressiva, e Fernando Collor foi o vencedor daquelas eleições.

José Pedral, retorna à chefia do Executivo Municipal em agosto de 1988, em tempo para assegurar a vitória do seu candidato a prefeito, Murilo Mármore, que governou de 1989 até 1992.

Com o término do mandato de Murilo Mármore em 1992, José Pedral retorna pela terceira e última vez ao cargo de Prefeito, para mandato de 1993 a 1996, contando com uma aliança política com forças integrantes de tradicionais e antigos adversários com destaque para o então Governador da Bahia, Antônio Carlos Magalhães, na qual concorreu ao cargo tendo como adversários o ex-prefeito Raul Ferraz (1978 a 1982) e o deputado estadual Guilherme Menezes pelo PV (1994-1996).

Para muitos interessados no tema, que ao aderir ao carlismo, José Pedral manchou a sua história política, abrindo mão de sua posição de destaque que desfrutava na política baiana. Essa última gestão de José Pedral ficou marcada por escândalos, nunca se falou tanto em corrupção como naquele período.

Nas eleições de 1995, Pedral tentou emplacar na Prefeitura seu candidato Yvonilton (Vonca) Gonçalves, porém, uma crise interna do seu grupo causou um racha surgindo uma nova candidatura, desta vez do ex-prefeito Murilo Mármore (com o apoio de ACM). Os dois, Vonca e Murilo, perderam para Guilherme Menezes, que teve mais votos que os dois juntos. Era o fim de um período que nenhum outro nome ligado ao Pedralismo conseguiu se eleger para outro cargo público.

Durante 22 anos, foi o mesmo grupo político que dominou a política municipal. Desde Jadiel Vieira Matos (1973-1977) e Raul Ferraz (1978 a 1983), passando por Pedral Sampaio e Hélio Ribeiro (1984 A 1988) até chegar a Murilo Mármore (1988 a 1992), para voltar a Pedral Sampaio (1992 até 1997).

Entretanto, definitivamente implantado no município, um novo grupo não pertencente às correntes políticas tradicionais consegue assumir o poder quebrando com

hegemonia do grupo anterior. Basta verificar as eleições de 1996, para o legislativo onde o PT, PC do B e PSB elegeram figuras sem nenhuma tradição política no município.

	1985-1988	1989-1992	1993-1996	1997-2000	2001-2004	2005-2008
<b>PC do B</b>				1*	1	1
<b>PDC</b>			1			
<b>PDS</b>	3					
<b>PDT</b>		3	3	1		
<b>PFL</b>		1	2	3	2	3
<b>PHS</b>						1
<b>PL</b>			2	3		
<b>PMDB</b>	11	8	3	1	2	2
<b>PPB</b>				4	4	
<b>PPR</b>			2			
<b>PSB</b>			4	1	1	1
<b>PSDB</b>		3	5	2		
<b>PSL</b>					2	
<b>PT</b>				2	7	4
<b>PTB</b>		1		1		
<b>PTN</b>						1
<b>PV</b>			1	1		1
<b>Total</b>	<b>14</b>	<b>16</b>	<b>23</b>	<b>19</b>	<b>19</b>	<b>14</b>
* Assumiu a vaga após a morte do vereador do PSB						

Quadro: Composição Vereadores x Partidos  
Fonte: TSE

A partir da organização de uma coligação composta, em 1996, pelos seguintes partidos PT, PCdoB, PSB, PV, PAN, PDT e PSDB, denominada “Frente Popular”, aconteceu, nas eleições de 1996, uma mudança na trajetória política tradicional do município. Tinha como programa político, medidas como a inversão das prioridades e a luta contra as desigualdades sociais, tal gestão municipal apresentou-se com a proposta de inaugurar novas práticas, buscando fortalecer a participação popular.

Guilherme, atuou no governo do ex-prefeito Jadiel Vieira Matos (1973-1977) na área de educação, no interior do município. Já como médico, formado pela escola Baiana de Medicina (UCSAL-BA, 1977-1982), atuou profissionalmente como Diretor Médico da 20ª DIRES, depois como Diretor do Hospital Regional Crescência Silveira e posteriormente como Médico da Secretaria Municipal de Saúde, teve a oportunidade de colocar em prática seus ideais de saúde pública. Guilherme pôde ampliar seus contatos com a população, movimentar-se pelo município e fazer a base do seu projeto político, ainda que, é correto

dizer, sempre pautasse sua ação de forma responsável e até tímida. O prefeito em exercício era Hélio Ribeiro. Pedral estava na secretaria estadual dos Transportes.

Ao assumir a gestão do município, Guilherme Menezes, encontrou a prefeitura com diversas dificuldades financeiras, afundada em dívidas herdadas da antiga gestão – mais de R\$ 83 milhões para uma arrecadação pouco acima de R\$ 30 milhões – e sem quaisquer condições de assinar convênios ou desenvolver programas sociais. Além de uma dívida de 8,5 milhões referente a folha de funcionários da gestão anterior que estava sem pagar (relativo a 4 meses e mais o décimo terceiro salário). Além de arcar com os compromissos herdados da antiga gestão, tinha que manter e ampliar a prestação de serviços básicos, com uma arrecadação pouco eficiente.

A solução encontrada pela prefeitura de Vitória da Conquista passou pela renegociação de dívidas antigas, cobrança de impostos atrasados (dívida ativa), mudanças na política tributária municipal e uma política de aumento da eficiência da arrecadação.

Realizar as mudanças necessárias tinha um custo político, pois diversas das medidas necessárias seriam vistas pela população como impopulares, dessa forma foi necessário convocar a população para participar das decisões através da elaboração e do acompanhamento da execução orçamentária.

Nasce aí o **Programa de Fortalecimento Financeiro Municipal com Justiça Fiscal a Serviço da Cidadania**, com a missão de fortalecer a Prefeitura Municipal do ponto de vista financeiro com o aumento da arrecadação municipal, ampliando assim a eficiências da arrecadação, saneando as finanças, aplicando a política tributária com maior equidade e procurando equilibrar o orçamento, reduzindo déficits, além de elaborar e aplicar medidas legais e operacionais que garantam a progressividade fiscal do município.

Para que a população fosse informada e participasse das decisões sobre a alocação dos recursos arrecadados via tributação, garantindo a legitimidade e a credibilidade da prefeitura junto aos cidadãos.

Em uma segunda etapa, priorizou a esfera social com foco em saúde, educação, habitação popular e políticas de inclusão social, que possibilitaram ao município ser premiado nacionalmente em várias oportunidades, dos quais destacamos: Brasil Criança Cidadã, 1998, 1999 e 2000, MPAS; Município Amigo da Criança, CONASEMS/UNICEF, 1999; Prefeito Criança, 1º Lugar, Fund. ABRINQ, 1999; Saúde Brasil: Uma Questão de Qualidade, Destaque Reconhecimento Público, Ministério da Saúde, 1999; Gestão Pública Cidadania, Destaque Especial, FGV/Fundação Ford/BNDES, 1999; Governador Mário Covas: Prefeito Empreendedor, entre as 25 Melhores Experiências do Brasil, SEBRAE, 2002.

Numa terceira etapa, buscou-se a efficientização dos serviços públicos, como a quebra do monopólio do transporte coletivo e a melhoria da limpeza e iluminação pública. Na quarta etapa, buscou-se implementar políticas de geração de emprego e renda, como por exemplo: criação do banco do povo, reforma agrária municipal, grupo de economia solidária, cooperativismo e apoio à agricultura familiar.

Em 2000, a população reelege Guilherme Menezes como prefeito e o professor José Raimundo Fontes como vice-prefeito. A escolha de José Raimundo para vice na chapa majoritária seguia a lógica de manutenção do poder municipal nas mãos do Partido dos Trabalhadores.

Em 2002, Guilherme Menezes deixa a prefeitura para concorrer a uma vaga na Câmara dos Deputados, sendo eleito para o mandato de 2003 a 2007. Assumindo o cargo o Professor José Raimundo (PT), em 05 de abril de 2002 ficando no cargo até o final do mandato não implementou mudanças significativas para dar à administração uma nova feição, mantendo basicamente o mesmo secretariado.

José Raimundo Fontes é um dos fundadores da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB) e o primeiro presidente da Associação dos Docentes da Universidade do Sudoeste (ADUSB).

Nas eleições de 2004, José Raimundo Fontes se elege prefeito, iniciando uma nova direção na estratégia de desenvolvimento local. Neste período, o social, que era o principal foco da gestão Guilherme Menezes, se transforma em vetor de desenvolvimento econômico, consolidando Vitória da Conquista como cidade Universitária, pólo comercial e de serviços, principalmente nas áreas de educação e saúde.

O professor José Geraldo Reis (2008), destaca esta nova fase da administração, comentando sobre o planejamento urbano, através da elaboração do novo Plano Diretor (PDDU) e a atração de investimentos para os projetos estratégicos, transformou a cidade em um verdadeiro canteiro de obras, obras estruturantes, previstas pelo novo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e que ocasionou mudanças na funcionalidade e a estética da cidade.

Nas últimas três gestões, a cidade vem sendo administrada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), através de uma coligação liderada na primeira gestão (1997-2000) pelo PT e composta por PV, PAN, PC do B, PSB (entre 1997 e 1999, também o PDT e o PSDB compuseram a coligação), sendo que desde a segunda gestão (2001-2004), passando pela terceira (2005-2008) a cidade vem sendo administrada pelo PT em conjunto com o PC do B e o PV.

Atualmente essa mesma coligação conseguiu lograr-se vitoriosa nas eleições de 2008 para o período de 2009-2010. Período este que não vamos analisar neste trabalho.

### **3. O início do orçamento participativo de Vitória da Conquista**

Desde 1997, ano que marca o início do chamado “Governo Participativo”, quando o Partido dos Trabalhadores (PT) assume a administração da Prefeitura Municipal, buscando integrar o princípio da participação social na formulação de suas políticas públicas locais, com os munícipes passando a participar mais efetivamente da definição dos rumos do município, especialmente por meio do Orçamento Participativo.

Com a mudança de governo nas eleições de 1996, o PT assume a prefeitura, dando início a uma tentativa de relacionamento mais transparente e com novas características, com enfoque na participação da sociedade. As políticas sociais, adotadas com a chamada “inversão de prioridades”, com a implementação do Orçamento participativo, as Conferências Municipais, principalmente, a da Saúde que abriu caminho para a municipalização plena do SUS, a modernização administrativa e tributária, as melhorias no transporte coletivo, o investimento na ampliação da rede municipal de ensino e na valorização dos profissionais da educação, e tantas outras políticas que contribuíram com a construção de uma nova cultura política e de gestão.

Dessa forma, procuramos identificar as ações do controle social do orçamento público na cidade de Vitória da Conquista considerando o ano de 1997 como ponto de partida em decorrência de não existirem, em anos anteriores, experiências de participação da sociedade no processo orçamentário.

O orçamento participativo foi uma das propostas políticas do Partido dos Trabalhadores ao assumir a prefeitura e a sua implantação causou um choque bastante significativo na população, através da inserção de uma nova cultura e de elementos que levaram os munícipes a vivenciarem experiências de participação (que nunca existiram antes) e de repente passar a poder opinar quanto aos destinos dos recursos públicos municipais.

Não há registros de que, em Vitória da Conquista, tenha ocorrido uma demanda prévia por participação que justificasse a instauração do OP no ano de 1997. O perfil do associativismo local, traçado a partir de informações do coordenador do OP na cidade, é predominantemente marcado por práticas clientelistas na intermediação das relações entre a sociedade e o governo local. As demandas das comunidades (sobretudo rurais), por exemplo, são encaminhadas pelas lideranças locais aos vereadores, que as negociam com o Executivo e as utilizam como moeda de troca para eventuais apoios no período eleitoral (AMARAL *apud* MILANI, 2006, 180).

Para termos uma idéia da mudança de cultura provocada pela instituição do Orçamento Participativo, considerando as gestões municipais do mandato de 1997-2000, Vitória da Conquista era o único caso de OP no Estado da Bahia. Somente a partir dos mandatos iniciados em 2005, outros municípios baianos anunciaram a adoção do OP.

A inovação de implantar o OP no município, além desses obstáculos financeiros, enfrentou grande resistência política de vereadores de oposição (eram quatorze contra cinco) e de presidentes de associações comunitárias, que dificultaram a sua implantação.

No primeiro ano de plenárias e assembléias, não houve deliberação sobre recursos, somente foram feitos esclarecimentos sobre a precária situação financeira do município. A partir do segundo ano, uma pequena parte do orçamento (3,3%) foi discutida, e os pleitos do OP foram encaminhados para execução. Apesar dos percalços, a vontade política do Executivo foi, neste momento, decisiva no sentido de implantar e dar continuidade ao processo. Entre 1998 e 1999, aproximadamente 80% das obras indicadas como prioridade no âmbito do OP foram executadas. No ano de 2000, no entanto, muitos investimentos aprovados pelo OP ficaram sem conclusão, o que motivou a não-realização das plenárias e assembléias no ano de 2001 e a promessa de retomada do OP a partir de 2002, quando as obras pendentes teriam sido concluídas. (AMARAL *apud* MILANI, 2006, 190).

A Prefeitura sistematizou as informações sobre a situação financeira e as ações da administração municipal, elaborando o orçamento público municipal por meio de um processo participativo que se estendeu de julho a setembro de 1997 (primeiro ano de gestão). O processo envolveu a realização de 22 plenárias populares com a participação de aproximadamente 1.500 pessoas.

No processo de elaboração participativa do orçamento, foram definidas algumas prioridades, buscando aumentar a eficiência da arrecadação: realização de uma política tributária progressiva; melhoria da fiscalização; cobrança das dívidas pendentes; manutenção da austeridade nos gastos públicos; estabelecimento dos convênios para obras e serviços; e aplicação de isonomia fiscal e maiores facilidades para o pagamento de tributos.

Do lado das despesas, ou seja, da realização de políticas públicas, foram definidas prioridades anuais. Para o primeiro ano, a prioridade foi educação; para o segundo, saúde; para o terceiro, serviços básicos de infra-estrutura urbana.

Estabelecidas as prioridades, o Programa foi implementado em duas frentes: uma institucional-legal que, de certo modo, dependia de negociações com a Câmara Municipal; e outra operacional, que consistia em "botar ordem na casa" pagando dívidas e salários atrasados e recuperando a imagem da Prefeitura junto à população.

Comparando o OP de Vitória da Conquista com as variáveis explicativas apresentadas por Avritzer (2003, p. 47), podemos perceber algumas diferenças.

Contrariando à primeira área enfocada pelos estudos de caso analisados por Avritzer (2003), o município de Vitória da Conquista não possuía qualquer tipo de infraestrutura associativa anterior ao estabelecimento do OP, inexistindo qualquer tipo de tradição associativa. A implantação do OP foi uma nova cultura introduzida como proposta política de uma nova administração que iniciava sua gestão.

Considerando o segundo aspecto, que é a possibilidade de extensão do OP para regiões e cidades onde tal infra-estrutura é inexistente (como era o caso de Vitória da Conquista), Avritzer (2003, p. 45-47) relata que o OP pode se tornar política pública de deliberação sobre recursos orçamentários sem a existência de uma infra-estrutura associativa, mas neste caso, o sucesso do OP estaria ligado a duas variáveis: vontade política e capacidade financeira.

No caso de Vitória da Conquista a vontade política da administração municipal foi decisiva para o sucesso do OP, mas quanto a capacidade financeira devemos considerar os diversos problemas financeiros pelo qual passava o município no ano de 1997, na qual a prefeitura possuía poucos recursos disponíveis para investimentos.

O desenvolvimento da cidade também é atestado pelos índices econômicos e sociais. O Índice de Desenvolvimento Econômico subiu do 11º lugar no ranking baiano, em 1996, para 9º, em 2000. O Índice de Desenvolvimento Social deu um salto: subiu do 24º para o 6º lugar. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) também saltou do 30º lugar em 1991 para 18º em 2000. Dos 20 melhores IDHs baianos, Vitória da Conquista foi o que mais melhorou.

Um importante componente do Orçamento Participativo de Vitória da Conquista é o Conselho de Acompanhamento Popular do Orçamento Participativo (CAPOP), institucionalizado através de Decreto a ser editado e publicado pelo Executivo Municipal e com Regimento Interno aprovado nos Congressos do Orçamento Participativo.

O CAPOP possui as funções de:

a) Acompanhar a elaboração da Lei Orçamentária informando a população até a aprovação final pela Câmara de Vereadores

b) Acompanhar a execução do Orçamento Municipal, principalmente as propostas aprovadas no Orçamento Participativo.

c) Definir juntamente com a Administração Municipal o cronograma de execução, o controle dos gastos e o cumprimento das propostas aprovadas no Orçamento Participativo.

d) Manter a população constantemente informada sobre o andamento da execução do Orçamento Participativo.

e) Planejar, definir e convocar o Congresso do Orçamento Participativo seguinte à eleição da CAPOP.

Os membros do CAPOP possuem direitos de a) Receber todas as informações referentes às questões financeiras, orçamentárias, de obras e serviços que solicitarem, devendo o pedido ser encaminhado à Secretaria de Planejamento, b) Emitir opinião e parecer nas questões discutidas nas reuniões da CAPOP e c) Votar nos temas discutidos nas reuniões da CAPOP, cuja decisão seja tomada através de votação.

O CAPOP é composto de membros eleitos nos encontros zonais e durante as plenárias temáticas, completada por 3 (três) técnicos da administração municipal, sem direito a voto, com mandato vigorando de um Congresso do Orçamento Participativo até a instalação do Congresso seguinte, sendo eles delegados natos ao Congresso do Orçamento Participativo seguinte a sua eleição. Outra informação relevante é que seus membros são capacitados pela Administração Municipal, sobre assuntos pertinentes a legislação, elaboração e execução orçamentária.

De 1997 até 2001, a prefeitura de Vitória da Conquista destinava o equivalente a 1% (um por cento) do orçamento total do município com vistas à realização dos investimentos propostos pela população através do OP. Vale salientar que essa estratégia, segundo relatos de pessoas ligadas ao Orçamento Participativo, gerava grande frustração e insatisfação na comunidade que participava das discussões, em função da reduzida parcela de recursos que sobrava (quando sobrava) para cada bairro da cidade, inviabilizando a inclusão de muitas demandas apresentadas pela população na sua proposta final.

No primeiro semestre do ano de 2002, aconteceram diversas reuniões para decidir uma nova metodologia a ser utilizada no Orçamento Participativo dos anos seguintes. Destas reuniões destacamos o Seminário do Orçamento Participativo, ocorrido no dia 23 de fevereiro de 2002, com representantes de partidos, vereadores, membros da CAPOP e Secretários Municipais e Presidentes dos Conselhos Municipais. Onde ficou deliberado, que os participantes deste seminário enviaria propostas para a criação de uma nova metodologia do OP.

Em maio de 2002, a Executiva da CAPOP e a Coordenação do OP na PMVC se reuniram com o Exmº Sr. Prefeito José Raimundo Fontes. Neste evento foi feita uma avaliação da situação atual do Orçamento Participativo, especialmente a questão das obras

pendentes e do início das plenárias com a população, para definir o próximo orçamento do município. Neste sentido, ficou deliberado pela retomada do Orçamento Participativo.

A partir de 2002, este critério foi abandonado. Passando a adotar uma nova sistemática, onde as demandas aprovadas através de um Congresso, cada uma delas, de acordo com sua natureza (se educação, cultura, saúde, habitação, esporte e infra-estrutura), seriam encaminhadas para as respectivas secretarias municipais para que, conforme a disponibilidade de recursos durante o ano em cada secretaria, as demandas aprovadas pudessem ser realizadas. Este novo formato ampliaria a margem de demandas a serem atendidas, por outro lado, passaria a colocar a sua realização à mercê da disponibilidade de recursos.

A partir do ano de 2001, devido à baixa participação de moradores da periferia da cidade, o desenho institucional do OP, foi modificado, ampliando-se para diversas microrregiões compreendendo a zona urbana e rural. Por conta dessa mudança, houve um aumento do número de participantes das plenárias e assembléias, que passou de cerca de três mil pessoas no ano de 2000 para sete mil no ano de 2002.

Além disso, com a elevação do número de regiões e mantido o critério de se eleger um delegado para um mínimo de dez participantes, o número de delegados aumentou, nesse mesmo período, de 222 para 476.

Em Vitória da Conquista, o Orçamento Participativo adota uma metodologia bastante particular. E isto é perfeitamente possível uma vez que ele, por ser uma técnica de indicação de uso dos recursos públicos a partir de sugestões advindas da população, precisa estar afinado com a realidade e as particularidades dessa população.

Segundo Pires (2001, p. 87), a elaboração do Orçamento Participativo pode se basear nas mais diversas metodologias, não existindo um modelo único que possa ser implantado. Entretanto, é importante ressaltar que a sua implantação não implica, necessariamente, em abandono ou alteração dos processos orçamentários definidos legalmente (PIRES, 2001, p. 36), mas apenas, a inclusão de um momento específico (não isolado) que consiste em abrir espaço à participação da sociedade, através de diversos mecanismos (PIRES, 2001, 103).

### **3. As experiências do Orçamento Participativo**

#### **1997 – I Congresso do Orçamento Participativo**

No I Congresso do Orçamento Participativo realizado em 1997, foram traçadas as diretrizes da política financeira a ser implementada pela administração municipal. Naquela ocasião, não havia nenhum recurso para investimento porque a prefeitura estava praticamente falida. Tratava-se, portanto, de definir medidas que possibilitassem a recuperação da capacidade de governar o município.

Os delegados do Orçamento Participativo de 1997 definiram pontos centrais, cuja aplicação permitiu sanear as finanças, aumentar a arrecadação, saldar compromissos, instaurar a austeridade nos gastos públicos, manter os salários em dia, iniciar os programas e obras sociais, e, possibilitar que fosse disponibilizado R\$ 1.000.000,00 ( Um Milhão de Reais) para aplicação decidida diretamente pelo povo através do Orçamento Participativo.

As resoluções do I Orçamento Participativo (1997) foram basicamente as seguintes:

- a) Implementação de política tributária progressiva, cobrando mais de quem pode pagar mais;
- b) Reformulação do sistema de arrecadação municipal;
- c) Ativação da cobrança dos grandes débitos inscritos na Dívida Ativa;
- d) Aplicação dos recursos em serviços e obras sociais, não priorizando as chamadas “grandes obras”;
- e) Pagamento dos salários atrasados e pagamento em dia do funcionalismo;
- f) Identificação precisa da dívida herdada e não pagamento das ilegítimas;
- g) Tornar a prefeitura adimplente para credenciar-se aos programas e financiamentos institucionais;
- h) Controle sistematizado das despesas;

Em um dos relatórios dos Orçamentos Participativos destacamos o seguinte trecho que demonstra a importância da participação popular nas discussões sobre o orçamento público:

O Encontro Zonal Oeste do Orçamento Participativo demonstrou claramente que as formas democráticas e transparentes superam largamente as formas tradicionais de gerir o dinheiro público. O processo participativo além de significar a democratização do Estado, permite também resolver de maneira mais eficiente e justa a aplicação das verbas municipais.

Apesar da escassez de recursos diante da demanda da Zona Oeste, o Encontro conseguiu priorizar as necessidades sociais, demonstrando que governar não é realizar grandes obras faraônicas e de fachada, mas, sim, investir na melhoria da qualidade de vida da população, principalmente em saúde e educação públicas.

A visão global da cidade predominou nas decisões do Encontro Zonal Oeste. Áreas e bairros deixaram de olhar exclusivamente suas próprias necessidades e engrandeceram-se ao destinar seus recursos para atender demandas sociais básicas. Educação e saúde foram destacadas como necessidades fundamentais da Zona

Oeste, merecendo continuar a receber investimentos visando consolidar o processo de inversão de prioridades desenvolvido pelo Governo Participativo.

O primeiro Congresso do Orçamento Participativo realizado em 1997, contou com a participação de aproximadamente 1.345 cidadãos com 86 delegados escolhidos para preparar o orçamento de 1998.

Devido aos problemas financeiros pelo qual passava a administração, este primeiro congresso, não foi capaz de definir obras e iniciativas, mas contou com a aprovação das diretrizes gerais para a aplicação dos fundos públicos e em medidas destinadas a "melhorar a cobrança de impostos" e também uma "maior austeridade" na utilização de fundos públicos.

### **1998 – O ano que não foi realizado**

No ano de 1998 o Orçamento Participativo não foi realizado. Segundo o relatório do Orçamento Participativo, “A não realização do Orçamento Participativo em 1998 foi um fator negativo neste processo, que espera-se seja superado pela convocação do II Congresso do Orçamento Participativo, tornando-se esta prática um elemento permanente da gestão democrática e participativa de Vitória da Conquista.” (PMVC)

### **1999 – II Congresso do Orçamento Participativo**

O Orçamento Participativo implementado em 1999, com execução no ano 2000, buscou retomar o processo iniciado em 1997, que atingiu quase dois mil participantes. Considerando a experiência anterior, a administração municipal possuía um domínio mais completo sobre as finanças públicas, com as contas equacionadas, projetos, programas, obras e serviços sociais foram desenvolvidos.

No ano de 1999, o município foi dividido em três grandes zonas: Leste e Oeste, divididas pela BR 116 (importante rodovia federal que corta a cidade ao meio) e a Zona Rural. O II Congresso do Orçamento Participativo foi realizado nos dias vinte e sete e vinte e oito de agosto referendou as resoluções das três Zonais.

Uma informação relevante que observamos nos documentos do OP, foi referência a pouca capacidade de mobilização e interesse da população sobre as questões relacionadas ao orçamento participativo. Para equacionar esse problema e atrair novos participantes, a

Coordenação do Orçamento Público propôs mostrar para a população como é formada a receita do município e onde a prefeitura aplica o dinheiro arrecadado, além de discutir as linhas gerais de arrecadação e aplicação dos recursos.

Percebe-se nos relatórios uma grande preocupação com este fato, através da criação de boletins e programas informativos para a população. Buscando divulgar as ações do orçamento participativo e conseguir uma maior participação da população.

### **2000 – III Congresso do Orçamento Participativo**

Já no terceiro ano do Orçamento Participativo, a deficiência maior ainda refere-se a pouca capacidade de mobilização e interesse da população. A proposta foi de demonstrar para a população como é formada a receita do município e onde a prefeitura aplica o dinheiro arrecadado, além de discutir as linhas gerais de arrecadação e aplicação dos recursos, a população vai decidir sobre o investimento de R\$ 1.000.000,00 (hum milhão de reais), em obras e serviços públicos, o mesmo valor discutido em 1999.

O Orçamento Participativo de 2000, teve o início de suas plenárias no mês de maio, abrangendo a Zona Rural, Zona Oeste, Zona Leste e também Temáticas. E para cada Zona, no final da realização de suas plenárias houve um Zonal, onde se reuniram todos os delegados e suplentes eleitos, para discussão geral.

Foi na Zona Rural que começou o Orçamento Participativo do ano de 2000, ocorrido no mês de maio, onde aconteceu 17 plenárias em diversas localidades, com a participação de 107 pessoas, foram eleitos 2 (dois) representantes para a CAPOP (Comissão de Acompanhamento do Orçamento Participativo).

No Zonal Oeste participaram 66 pessoas, que indicaram os 2 (dois) representantes para a CAPOP.

No Zonal Leste, com 45 participantes, também foram eleitos os 2 (dois) representantes da CAPOP.

Foram realizadas 3 (três) temáticas, para discussão de diretrizes de suas respectivas áreas. Houve a temática dos Artistas e Produtores com a eleição de 3 (três) delegados e 3 (três) suplentes, a temática da Economia popular com 4 (quatro) delegados e 4 (quatro) suplentes e a temática do funcionalismo com 2 (dois) delegados e 2 (dois) suplentes.

No III Congresso do Orçamento Participativo que aconteceu nos dias 18 e 19 do mês de agosto do ano de 2000, se encontraram todos os delegados e suplentes eleitos em suas

plenárias. Foram 4 (quatro) grupos de discussões; Zona Leste, Zona Oeste, Zona Rural e Temática.

No 1º dia do Congresso teve a presença aproximada de 200 pessoas e no 2º dia 280 pessoas, com a realização de uma palestra com o Senador Eduardo Suplicy.

Para cada zona existe um valor estipulado para a realização de suas obras em 2001, nos respectivos grupos foram decididos quais delas a serem realizadas, dentro do seu orçamento. No grupo da Temática foram eleitos os 2 (dois) representantes para a CAPOP.

O critério para divisão dos recursos e das regiões é o mesmo do ano anterior. No ano de 2000. O III Congresso do Orçamento Participativo, foi realizado nos dias dezoito, dezenove e vinte de agosto, onde definiu as prioridades de cada região.

Para o ano de 2000, verificou-se o acompanhamento da execução orçamentária pela CAPOP, além da realização do OP de 2000 com a participação efetiva dos membros da CAPOP.

A CAPOP além de outras atividades definiu as seguintes metas para acompanhar e controlar o Orçamento do ano 2000: 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 traçadas 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; 11) Colocar placa: OBRA REALIZADA POR INDICAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO;

A CAPOP ainda estabeleceu as metas de Como planejar o Orçamento Participativo para o ano 2001, realizando: 1) balanço das obras realizadas e prestação de

contas; 2) relacionar serviços essenciais para serem discutidos com a comunidade; 3) discutir toda a receita destinada ao Orçamento geral para 2001 e o percentual destinado a cada item do orçamento: tais como a) Salários, b) Custeio, c) Câmara de Vereadores, d) Dívidas e e) Investimentos; 4) Maior número de encontros zonais, 4 encontros na Zona Urbana e 4 na Zona Rural; 5) Começar as plenárias da Zona Rural mais cedo (março) para contemplar melhor todas as comunidades; 6) Traçar prioridade para o ano 2001; 7) divulgar com antecedência o cronograma das reuniões para que todos possam participar, convocar as reuniões por meio de cartas e pauta definida, ver endereços no IPTU, com local estratégico, data e horário apropriado das reuniões; 8) ampliar a divulgação pelos meios de comunicação, cartilhas, panfletos, com a parceria das entidades organizadas; e 9) discutir as subvenções das entidades.

Dessa forma, procurando trazer a população para as discussões foram confeccionadas cartilhas, avisos com o cronograma das plenárias, documento contendo a proposta orçamentária para 2001 com na receita, campanha publicitária (rádio, tv, jornal e outdoor), cartazes e a edição de um Boletim Informativo.

Foi ainda realizado um seminário interno com o tema “O Orçamento Participativo como instrumento de participação e controle social no planejamento e execução das ações de governo”, destinado aos servidores municipais, Vereadores e membros da CAPOP.

### **2001 – Não houve congresso**

Mais uma vez aconteceu uma interrupção do orçamento participativo no município. Este ano foi o início da segunda gestão do Prefeito Guilherme Menezes, do Partido dos Trabalhadores, que foi reeleito para o mandato de 2001 – 2004.

Em virtude da não realização do Congresso do Orçamento Participativo foi realizado apenas um Encontro de Delegados com um total de 350 participantes para discutir ações e propostas para o orçamento para o ano de 2002.

### **2002 – IV Congresso do Orçamento Participativo**

No ano de 2002, foram realizadas 32 (trinta e duas) plenárias regionais e temáticas, com um total de 4.758 participantes e 476 delegados eleitos.

## **2003 –V Congresso do Orçamento Participativo**

No ano de 2003, foram realizadas 34 (trinta e quatro) plenárias regionais e temáticas, com um total de 8.000 participantes e 466 delegados eleitos.

Houve a realização de 100 pré-conferências, além da realização de conferências específicas como: a) 1ª Conferência da Cidade; b) 1ª Conferência do Meio ambiente; c) IV Conferência da Criança e do Adolescente; d) V Conferência Municipal de Saúde; e) 1º Congresso da Cidade e a discussão do Plano Diretor Urbano – PDU.

No ano de 2003, em decorrência da aprovação do Regimento do Conselho do Orçamento Participativo, onde no art. 6º, inc. III, criou dentro do capítulo da organização interna do Conselho, os Grupos de Trabalhos (GT'S) na qual servem para dar apoio ao Conselho. Foram criados cinco grupos de trabalho que acompanharão às secretarias municipais na execução das obras definidas no último Congresso do OP.

Cada grupo de trabalho é composto por um coordenador e um relator que emitirá um relatório à plenária do Conselho após recolhimento de dados das secretarias.

1. GT – INFRA – ESTRUTURA
2. GT – DESENVOLVIMENTO
3. GT – FINANÇAS
4. GT - SAÚDE/EDUCAÇÃO/ ASSISTÊNCIA SOCIAL
5. GT – RELAÇÕES INSTITUCIONAIS

Em 2003 foi criada a Casa da Cidadania, que foi adquirida para abrigar a Coordenação do Orçamento Participativo e com espaço para a reunião com os Conselhos Municipais.

## **2004 –VI Congresso do Orçamento Participativo**

No ano de 2004 foi realizado o VI Congresso do Orçamento Público de Vitória da Conquista, na sede do CEFET.

O congresso contou com a participação de 514 delegados de 22 diferentes zonas do território municipal que definiram as prioridades de investimentos para 2005

O Deputado Estadual Waldenor Pereira comentou que “infelizmente este é um privilégio de poucas cidades brasileiras, pois esta iniciativa decide democraticamente as prioridades de investimentos. Essa forma compartilhada e participativa adotada em Conquista resultou em excelência e eficiência administrativa que permitiram à administração municipal ser merecedora de diversos prêmios nacionais e Internacionais.

#### **4. Observações da pesquisa**

Os passos que a seguir serão apresentados foram coletados através de entrevistas feitas com a Coordenação do Orçamento Participativo (entrevistas não estruturadas), da leitura de regimentos internos do Orçamento Participativo e da observação direta, feita pelo pesquisador, de plenárias e congressos realizados em 2008, cuja metodologia é idêntica à implementada no período entre 2002 e 2007.

Todo o processo começa dentro da Coordenação do Orçamento Participativo que, seguindo as orientações constantes de regimento interno, planeja para o ano uma escala de encontros com a comunidade, de acordo com as diversas localidades constantes da zona urbana e rural do município. A estes encontros dá-se o nome de plenárias, que podem ser regionais ou temáticas. Uma estrutura montada pela prefeitura com carros de som e outros mecanismos de divulgação (panfletagem, por exemplo) são colocados na rua, convocando as pessoas para as reuniões, em horário e local, previamente definidos (geralmente escolas).

As plenárias regionais constituem-se em reuniões realizadas com a população em suas respectivas localidades, chamadas tecnicamente de regiões, daí o uso do termo regionais. Atualmente, existem no município 22 regiões (9 urbanas e 13 rurais), cada uma delas abrangendo uma diversidade de bairros, quando na zona urbana, ou povoados, quando na zona rural. Nestas plenárias são apresentados dados financeiros e orçamentários do município (PPA, LDO e LOA) e, principalmente, discutidos os problemas existentes em cada região, cabendo à prefeitura, através da Coordenação do Orçamento Participativo, fazer constar em ata as respectivas reivindicações aprovadas nesse nível de encontro, que pode se relacionar a manutenção de serviços públicos (como a troca de uma lâmpada num poste de energia, por exemplo) ou investimentos públicos (construção de uma escola ou posto de saúde, asfaltamento de uma rua e assim por diante).

As reivindicações quanto a manutenção são encaminhadas diretamente para as secretarias municipais conforme a sua natureza, enquanto que os investimentos terão um

caminho um pouco mais longo, pois deverão ainda ser discutidos e aprovados em nível de Congresso do Orçamento Participativo. É importante frisar que podem existir um “sem número” de reivindicações em cada região, mas somente será aprovado através de votação e para efeito de investimento público, um número máximo de duas prioridades ou demandas por plenária.

De acordo com a estrutura montada pela Coordenação do Orçamento Participativo as plenárias regionais se dividem da seguinte maneira:

<b>PLENÁRIAS DA ZONA URBANA</b>	<b>PLENÁRIAS DA ZONA RURAL</b>
Alto Maron	Veredinha
Candeias	Inhobim
Jatobá	José Gonçalves
Patagônia	Iguá
Brasil	Cercadinho
Zabelê	Limeira
Ibirapuera	Pradoso
Guarani	Capinal
Urbis VI	São João da Vitória
	Bate-pé
	Lagoa das Flores
	Dantilândia
	São Sebastião

**Quadro 1** – Plenárias regionais do Orçamento Participativo.  
Fonte: Coordenação do Orçamento Participativo.

Quanto às plenárias temáticas, este tipo de encontro se caracteriza pela especificidade dos assuntos. Enquanto nas plenárias regionais a natureza das discussões são gerais, onde todos podem reivindicar de tudo, nas plenárias temáticas apenas um assunto é discutido como, por exemplo, a plenária temática da educação. Nela, somente assuntos relacionados à política educacional do município serão discutidos cabendo aos presentes, nos mesmos moldes das plenárias regionais, aprovarem um número máximo de duas prioridades. Em número de 14, as plenárias temáticas podem ser assim especificadas: temática da assistência social, temática do funcionalismo público, temática da juventude, temática da cultura e turismo, temática de economia popular, temática dos quilombolas, temática GLTB,

temática da agricultura, temática do setor produtivo, temática do esporte e lazer, temática do meio ambiente, temática da saúde, temática dos movimentos populares e temática da educação.

De todos os encontros realizados, sejam eles regionais ou temáticos, serão escolhidas pessoas para representar as prioridades aprovadas no nível de cada plenária, quando da realização do Congresso do Orçamento Participativo. Estes representantes recebem o nome de delegados e são escolhidos proporcionalmente ao número dos presentes nas reuniões. Para cada dez participantes presentes no encontro, é escolhido um delegado, e assim por diante. Na mesma ocasião, serão escolhidos os suplentes de delegados.

Concluída esta fase, que termina geralmente até 15 dias antes da data prevista para o Congresso do Orçamento Participativo, chega o momento mais importante, qual seja o de aprovar, de forma definitiva, através do Congresso, quais serão as prioridades que constarão da proposta final do Orçamento Participativo a ser encaminhada à administração municipal e assim integrar o sua proposta orçamentária para o ano seguinte. Além destes aspectos, caberá ao Congresso aprofundar o processo de participação popular na elaboração e acompanhamento do orçamento público municipal, discutindo o projeto de lei do orçamento, assim como os recursos públicos para o próximo ano e a definição de diretrizes e prioridades quanto aos gastos públicos. Será no Congresso, também, que serão eleitos os membros do Conselho do Orçamento Participativo (COP).

Participam do Congresso do Orçamento Participativo, conforme regimento interno, os delegados eleitos nas plenárias regionais e temáticas (com direito a voz e voto), os suplentes de delegados (com direito a voz), os técnicos e assessores da prefeitura (com direito a voz, preferencialmente para orientação e assessoramento necessário ao encaminhamento das discussões e deliberações do Congresso) e os convidados pela Coordenação Executiva (com direito a voz). O Congresso somente se realizará com a presença mínima de 1/4 (um quarto) mais um dos delegados eleitos, desde que presentes no plenário, e deverá acontecer no prazo máximo de 15 a 20 dias da data limite para o poder executivo enviar ao legislativo a sua proposta de lei orçamentária, que acontece até o dia 31 de setembro de cada ano, conforme Lei Orgânica Municipal. Resumidamente, o Congresso do Orçamento Participativo pode ser dividido em quatro momentos distintos:

**Primeiro momento:** credenciamento dos delegados e abertura oficial do evento. Na medida em que se credenciam, cada delegado assina a uma lista de presença e faz a opção por um determinado grupo de discussão (eixos de discussão), que são em número de oito e que acontecerá em período posterior ao da abertura do Congresso.

**Segundo momento:** aprovação de prioridades em nível de grupos de discussão (eixos de discussão). Estes eixos estão divididos da seguinte maneira: infra-estrutura urbana (grupo I), infra-estrutura rural (grupo II), educação e cultura (grupo III), saúde (grupo IV), desenvolvimento econômico e sustentável (grupo V), desenvolvimento social e habitação (grupo VI), esporte e lazer (grupo VII) e institucionalização e políticas públicas (grupo VIII). De cada grupo, serão aprovadas três prioridades, dentre todas aquelas demandas aprovadas em nível de plenárias regionais e temáticas, de acordo com a natureza do grupo. Os grupos contam com um facilitador e um relator, e o tempo de fala de cada pessoa é acordado no início da reunião de cada grupo.

**Terceiro momento:** aprovação final, em nível de plenária geral, das prioridades aprovadas nos grupos de discussão. Este momento é considerado como um dos mais importantes, pois é nesta hora que se trabalha o espírito de solidariedade e cooperação entre os delegados quanto à abdicação ou não de determinadas prioridades em prol de outra região ou regiões, consideradas mais urgentes e prioritárias. Aprovadas as prioridades, o relatório final deverá ser encaminhado posteriormente pela Coordenação do Orçamento Participativo à administração municipal, como indicação orçamentária.

**Quarto momento:** encerramento dos trabalhos e eleição do Conselho do Orçamento Participativo.

Quanto ao funcionamento do Conselho do Orçamento Participativo, alguns detalhes precisam ser esclarecidos. De acordo com o regimento interno aprovado em 2008, este órgão tem por finalidade representar a população conquistense, no que diz respeito às prioridades aprovadas durante o Congresso do Orçamento Participativo. Sobre ele pesa a responsabilidade de fiscalizar, propor e deliberar acerca do planejamento e execução da receita e despesa municipais. Sua composição se dá da seguinte forma: dois conselheiros escolhidos por cada plenária (regional e temática), denominados de titulares, com um suplente cada, acrescido de mais seis representantes do executivo municipal, sem direito a voto. Cada conselheiro exerce um mandato de dois anos, sendo vedada a remuneração pelo exercício do cargo, assim como, não podendo dele fazer parte representantes do legislativo municipal ou pessoas que estejam exercendo cargos de confiança na administração municipal.

O Conselho do Orçamento Participativo reúne-se, ordinariamente, uma vez por mês, e em caráter extraordinário, quantas vezes forem necessárias. Para a instalação da reunião do COP, é necessário, em primeira chamada, o quorum mínimo de 50% dos conselheiros eleitos. Em segunda convocação, que ocorrerá meia hora depois, com qualquer número de presentes. De acordo com o regimento interno, sua organização é composta por

uma Executiva (I), por uma Coordenação de Comunicação (II), Grupos de Trabalho (III), Secretaria Executiva (IV), Fórum de Representantes (V) e por uma Comissão de Ética (VI).

O município de Vitória da Conquista, segundo critérios adotados pelo regimento interno do Orçamento Participativo, está dividido em 22 regiões, sendo 9 situadas nas zona urbana e 13 na zona rural, cada uma delas contendo uma quantidade diferenciada de bairros e povoados que foram distribuídos segundo a sua localização geográfica (proximidade com o bairro ou povoado sede). De acordo com a Coordenação do Orçamento Participativo as áreas de abrangência de cada região podem ser assim especificadas:

Quanto à Zona Urbana:

**1. Plenária do Alto Maron:** Alto Maron, Panorama, Alto da Conquista, Alto da Colina, Flamengo, Santa Cecília, Nova Cidade, Mirante do Candeias, Vivendas da Serra, Pedrinhas, Petrópolis e Cruzeiro;

**2. Plenária do Candeias:** Candeias (parte superior), Urbis I, BNH, Alto das Araras, Recreio, Conquistinha, São Luis, Comunidade do Bem Querer, Bairro Universitário e Inocoop I e II;

**3. Plenária do Jatobá:** Jatobá, Jardim Valeria, Jardim Copacabana, Jardim Sudoeste, Santa Terezinha, Morada das Acácias, Morada Nova e Conveima II, Simão e Campinhos;

**4. Plenária da Patagônia:** Patagônia, Kadija, Conjunto da Vitória, Cidade Modelo, Antonio Brito, Conveima I, Loteamento Beatriz, Loteamento Parque dos Mongoiós, Loteamento Vila da Conquista;

**5. Plenária do Bairro Brasil:** Brasil, Urbis II e III, Santa Cruz, Santa Helena, Nossa Senhora de Lourdes, Bairro Alegria e Orfanato;

**6. Plenária do Zabelê:** Urbis IV e V, Cidade Maravilhosa, Bateias, Vilas Serranas I, II, III e IV, Miro Cairo, Senhorinha Cairo, Recanto das Águas, Henriqueta Prates, Terras do Remanso, Sobradinho e Laje Grande I e II;

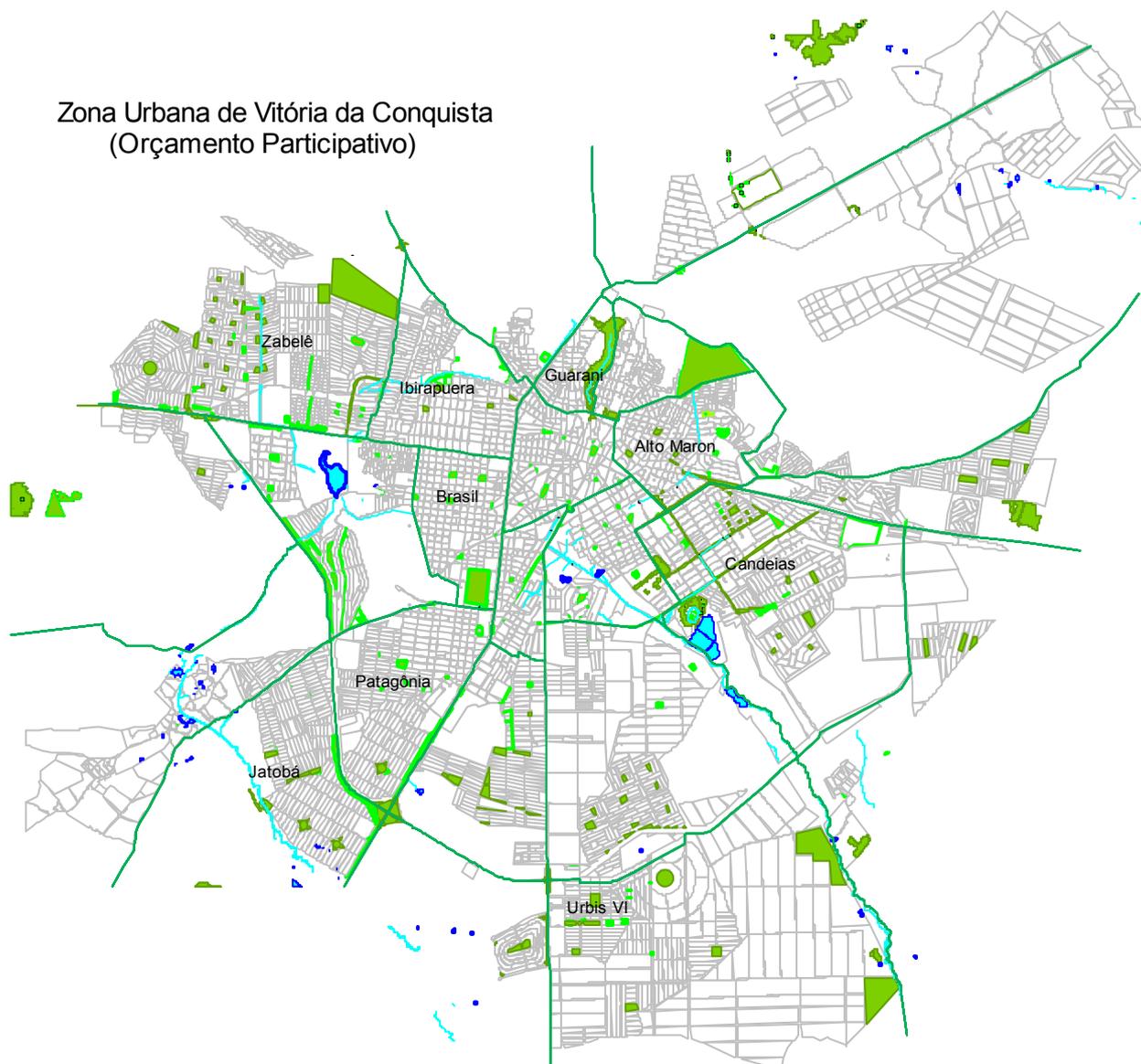
**8. Plenária do Ibirapuera:** Ibirapuera, Alvorada, Bruno Bacelar, Nenzinha Santos, Nossa Senhora Aparecida, Idalina Veloso;

**Plenária do Guarani:** Guarani, Sumaré, Novo Horizonte, Iracema e Centro (com limites entre a Av. João Pessoa, Rua Siqueira Campos, Silva Jardim, Caixeiros Viajantes, Rua Francisco Santos, Monsenhor Olimpio e Av. Regis Pacheco até BR – 116);

**9. Plenária da Urbis VI:** Urbis VI, Espírito Santo, Renato Magalhães, Morada Real, Vila América, Vila Elisa, Santa Mônica, Loteamento Conquistense, Morada dos

Pássaros, Esplanada do Parque, Ipanema, Jardim Guanabara, Quincas Brito, Leblon e São Vicente.

O mapa a seguir apresenta a localização de cada uma das regiões do Orçamento Participativo na zona urbana do município.



**Figura 1** – Município de Vitória da Conquista e a Zona Urbana do Orçamento Participativo.  
Fonte: PMVC.

Quanto à Zona Rural:

- 1. Plenária de Veredinha:** Veredinha, Baixão, Lamarão e Velame;
- 2. Plenária de Inhobim:** Inhobim, Corredor do Rio Pardo, Esmeralda, Lia, Queimadas, Salinas, Santa Maria, Assentamento Baixão, Barreiro do Rio Pardo, Abelhas,

Baixa da Porteira e adjacências, Lagoa de Melquiades, Três Lagoas, Matinha, Arizona, Barreiro, Baixa Seca;

**3. Plenária de José Gonçalves:** José Gonçalves (sede), Lagoa da Pedra, Caiçara, Lagoa de Chico das Chagas, Boa Sorte, Boa Vista, Baixa do Muquém, Deus Dará, Lagoa Comprida, Boa Sorte II, Itaipu, Lagoa da Visão, Lagoa do Batista, Lagoa do Simplício, Mãe Eleotéria, Boqueirão, Santo Antonio I e II, Bela Cintra, Úrsula, Vereda, Algodão, Barreiro, Cabeceira e Baixa do Cedro;

**4. Plenária de Iguá:** Iguá, Baixão do Iguá, Lagoa do Boi, Lagoa Formosa, Quatis da Fumaça, Rancho Alegre, Campo Formoso, Furadinho, Cachoeira dos Porcos, Vaqueiro, Quatis dos Fernandes, Lagoa de Jose Luiz, Juazeiro e adjacências, Povoado de São José (Pé de Galinha) e adjacências;

**5. Plenária de Cercadinho:** Cercadinho (sede), Salitre, Mutum I e II, Caldeirão, Cobras, Lagoa Grande, Olho D'água, Pau de Leite e Cipó;

**6. Plenária de Limeira:** Limeira, Corredor da Casa de Telha, Brejo, Tapera, Bonito, Clemência Santo, Lajedinho, Riachinho, Fazendinha, Riachinho I e II, Pau de Copa, Bananeira, Brinco, Barrocas, São Joaquim da Mata e adjacências;

**7. Plenária de Pradoso:** Pradoso (sede), Santa Helena, Gameleira, Jurema, Lagoa de Maria Clemência, Saguim, Batalha, Baixa do Arroz e Umburana;

**8. Plenária do Capinal:** Capinal, Marçal, Jeribá, Fazenda União, Goiabeira I e II, Santa Marta e adjacências;

**9. Plenária de São João da Vitória:** São João da Vitória (sede), Vereda do Progresso, Sabiá, Arruda, Poço Verde, Anteiro, Lagoa do Torquato, Corta Lote, Tabuleiro da Baiana;

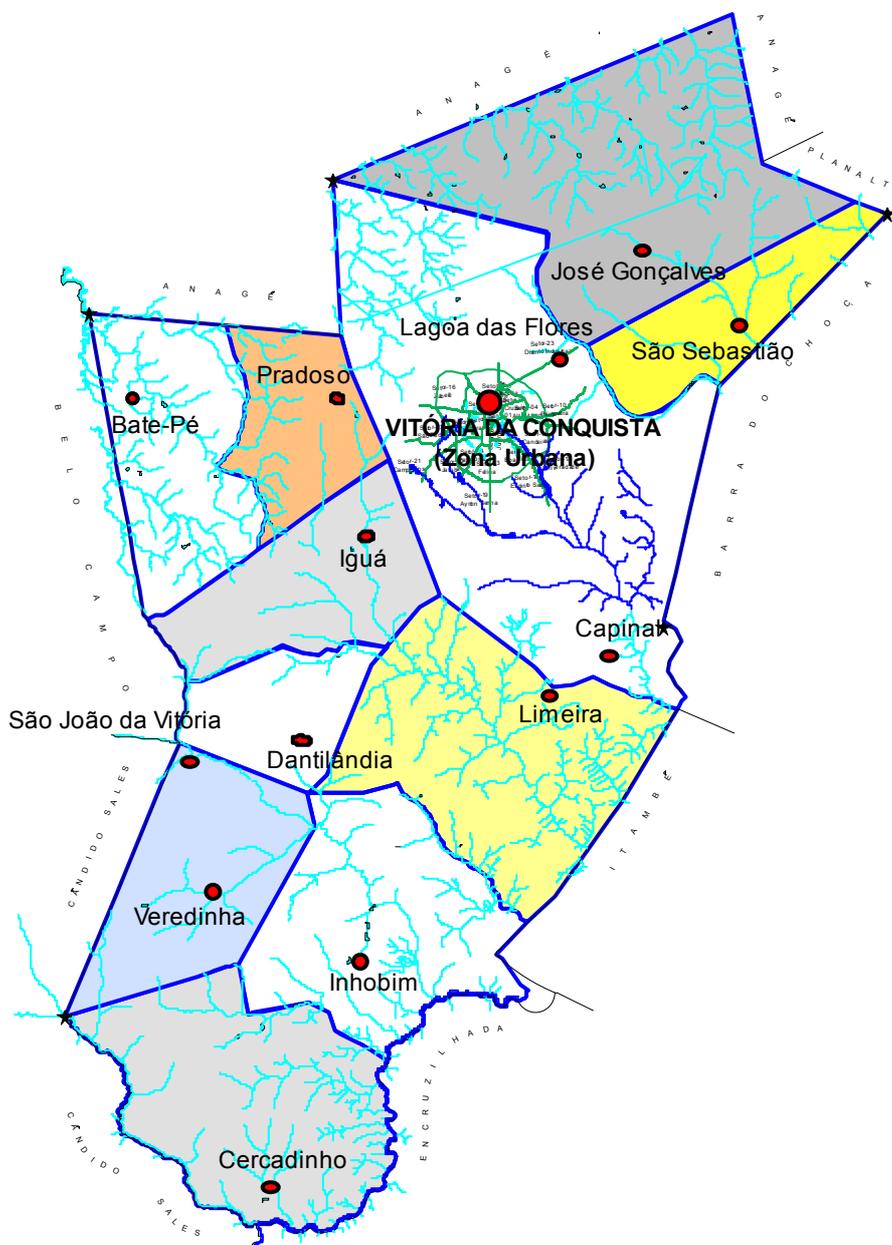
**10. Plenária de Bate-pé:** Bate-pé (sede), Pau Ferro, Ribeirão, Olho D'água dos Monteiros, Poço Comprido I e II, Amargoso, Pedra Mole, Poço de Abílio, Farinha Molhada, Matinha, Lagoa de Moraes, São Mateus, Cavalo Morto, Santa Rita e Poço do Gato;

**11. Plenária de Lagoa das Flores:** Lagoa das Flores, Choça, Fazenda Paixão, Imborés, Pedra Branca, Vila Margarida, Periperi, Guarani (parte superior);

**12. Plenária de Dantilândia:** Lagoa Danta, Tabatinga I e II, Batuquinho, Tabuleiro da Baiana, Roça Nova e Sossego;

**13. Plenária de São Sebastião:** São Sebastião (sede), Baixa da Fatura, Brejo I, Caldeirãozinho, Caldeirão, Choça, Canaã, São Domingos.

O mapa a seguir apresenta a localização de cada uma das regiões do Orçamento Participativo na zona rural do município.



**Figura 2** – Município de Vitória da Conquista e a Zona Rural do Orçamento Participativo.  
Fonte: PMVC.

## 5. O controle social do orçamento público de Vitória da Conquista

O controle social deve pressupor uma forma de governar onde os cidadãos possam atuar como sujeitos políticos capazes de orientar e fiscalizar a ação do Estado.

A comunidade vem se organizando, nos últimos anos, por meio de conselhos municipais e comitês populares que abrangem os mais variados setores sociais, como

transporte coletivo, saúde, e participação na gestão do orçamento municipal, deixando para o Poder Público apenas a função de mediar e fiscalizar as relações entre o público e o privado a fim de garantir meios de proporcionar uma melhor qualidade de vida da população.

O prefeito Guilherme Menezes comenta:

A partir do Orçamento Participativo, a organização dos movimentos sociais em Vitória da Conquista evoluiu bastante. Antes, muita gente, que está aí nos povoados, nos distritos e nos bairros, não tinham a mínima noção de quanto recurso entrava na Prefeitura e de onde vinham esses recursos. Com o OP, as pessoas começaram a se especializar em orçamento municipal e, mais do que isso, a deliberar sobre boa parte deste orçamento e seus impactos no bairro, nas obras e tudo isso de uma forma democrática.

Por isso, hoje, quando se fala em controle social, primeiramente ocorre a idéia de participação popular a nível municipal, por ser a esfera pública mais próxima dos problemas enfrentados pela comunidade.

A comunidade organizada e solidária exerce inúmeros importantes meios de controle social, como o direito à informação, a reivindicação de conselhos comunitários, a democratização do processo decisório (como exemplo temos o orçamento participativo), dentre outras ferramentas capazes de oferecer maior transparência à gestão pública e que contribuem para uma melhor qualidade dos serviços oferecidos à comunidade.

## **Considerações Finais**

A utilização dos mecanismos de participação e fiscalização do orçamento público de Vitória da Conquista trouxe aspectos positivos no processo de democratização das informações e serviços colocados a disposição da população.

Através do orçamento participativo, experiências como o Conselho de Acompanhamento Popular do Orçamento Participativo (CAPOP) oferecem uma forma importante de acompanhamento do ciclo orçamentário, principalmente no acompanhamento da execução do orçamento público.

A prática na realização dos encontros temáticos, nas conferências e nos congressos municipais do orçamento participativo vem contribuindo de modo significativo para o processo de democratização da gestão pública.

O orçamento participativo em Vitória da Conquista veio mudar a forma de relação entre a população e o poder público, possibilitando a mobilização da população na participação das discussões e construção do cronograma de execução das obras e investimentos municipais, aliado ao acompanhamento dos gastos e o cumprimento das propostas aprovadas no Orçamento Participativo.

Percebes-se um avanço na participação popular a cada ano de realização das plenárias do orçamento participativo. E esta participação inicia-se com a realização das plenárias regionais onde os problemas de cada comunidade são expostos para os integrantes do governo.

Outro ponto de grande relevância no processo é o conhecimento que a administração pública passa a ter sobre a realidade de cada região. Através das plenárias, os participantes relacionam e discutem os problemas e as dificuldades com os representantes do governo que assim mantêm um banco de dados de grande importância para a realização do planejamento orçamentário. Ressalto ainda que com a experiência do OP a administração tem condições de realizar o Plano Plurianual com muito mais precisão, pois um planejamento a longo prazo necessita de um número de informações que a metodologia utilizada no OP fornece.

A população que participa do OP passa a ter um conhecimento maior das dificuldades de se administrar um município, e assim o processo de compartilhamento do poder de decisão sobre a aplicação de recursos é um aprendizado importante, pois possibilita a negociação e o diálogo com o governo, conhecendo as diferenças de cada região participante e as visões que cada um deles tem sobre o que é discutido.

Percebe-se que a experiência do OP consegue dar oportunidades de surgimento de novas lideranças locais, pois as reuniões resultam em discussões com a comunidade que elegeram o delegado/conselheiro. E essa atividade propicia um envolvimento maior com as questões de sua comunidade e conseqüentemente um engajamento na participação da vida pública do município.

A população tem condições de participar do ciclo orçamentário, atua no período de discussão e planejamento em conjunto com o governo, pois realiza a indicação de onde os recursos devem ser aplicados, atua durante a execução do orçamento através dos conselhos municipais e atua na fiscalização dos recursos públicos.

## BIBLIOGRAFIA

- ALCÂNTARA, Ailton; MARTINS, Adriano. Grupos de Cidadania - uma experiência de controle social do Estado, na Chapada Diamantina (BA). 2004. Disponível em <<http://www.controlepopular.org.br/IMG/pdf/gruposdecidadania.pdf>>. Acesso em 22 NOV 2006.
- ANDRADE, Nilton Aquino. Contabilidade Pública na Gestão Municipal. 1ª ed. Atlas. 2002.
- ANGÉLICO, João. Contabilidade Pública. 8ª Ed. São Paulo, Atlas, 1994.
- AUGUSTO, Heitor; COUTO, Ana. Como abrir a caixa preta do poder. Disponível em: <[http://www.aredo.inf.br/index2.php?option=com\\_content&do\\_pdf=1&id=689](http://www.aredo.inf.br/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=689)>. Acesso em: 20 NOV 2006.
- AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (orgs.). A Inovação Democrática no Brasil: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003.
- BALCÃO, Nilde; TEIXEIRA, Ana Claudia (Org.). Controle social do orçamento público. São Paulo, Instituto Pólis, 2003. (Publicações Pólis, 44)
- BAPTISTA, Ligia Pavan. Controle Social e Cidadania. Biblioteca Virtual sobre Corrupção da Controladoria-Geral da União, 2004. Disponível em <<http://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/787/1/Controle+Social+e+Cidadania.pdf>>. Acesso em 30 SET 2008.
- BARBOSA, Rui Rogério Naschenweng. Apresentação. In: VICCARI JUNIOR, Adauto [el al.]; Flavio da Cruz (coordenador). Lei de responsabilidade fiscal comentada: lei complementar nº.101, de 4 de maio de 2000. 2.ed., São Paulo, Atlas, 2001.
- BOBBIO, Norberto. Igualdade e Liberdade. 5ª ed. Rio de Janeiro, Ediouro, 2002.
- \_\_\_\_\_. O Futuro da democracia. 4ª Ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1989.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de política. Coord. de tradução João Ferreira. 5.ed. Brasília; São Paulo: UnB: Imprensa Oficial do Estado, 2000.
- BOGDAN, Robert C.; BIKLEN, Sari Knopp. Investigação Qualitativa em Educação: Uma introdução a teoria e aos métodos. Porto, Porto Editora, 1994.
- BONAVIDES, Paulo. Ciência Política. São Paulo, Malheiros, 12ª Edição, 2006.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Fiscalização Financeira e Controle. Cartilha de fiscalização financeira e controle: um manual de exercício de cidadania. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2005.

BRASIL, Conselho Nacional de Saúde, Ministério da Saúde. Resolução 196/1996 que dispõe sobre o código de ética em pesquisa com seres humanos. Disponível em <<http://conselho.saude.gov.br/docs/reso-196.doc>>. Acesso em 26 NOV 2006.

BRASIL. Constituição, 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Org: Alexandre de Moraes. São Paulo, Atlas, 2005.

BRASIL. Lei Complementar nº 101/2000. Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 15 NOV 2006.

BRASIL. Lei nº 4.320/1964. Contabilidade Pública. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br>> . Acesso em 15 NOV 2006.

BRASIL. Senado Federal. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal. Cartilha de Planos e Orçamentos Públicos: Conceitos, Elementos Básicos e. Resumo dos Projetos de Leis do Plano Plurianual/2004-2007 e do Orçamento/2004. Brasília, 2004. Disponível em <<http://www.senado.gov.br/sf/orcamento/sistema/CARTILHA2004.pdf>>. Acesso em: 20 NOV. 2006.

CARVALHO, Antonio Ivo de. Conselhos de saúde no Brasil: participação cidadã e controle social. Rio de Janeiro: FASE/IBAM, 1995.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Direitos Humanos e Cidadania*. São Paulo: Moderna, 1998.

DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: *Anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994.

\_\_\_\_\_. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DEMO, Pedro. Pesquisa e Informação Qualitativa. Campinas, São Paulo, Papirus, 2001.

FEDOZZI, Luciano. Orçamento participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. 3ª Ed. Porto Alegre, Tomo Editorial, 2001.

FUNARI, Pedro Paulo. A cidadania entre os romanos. In: História da Cidadania. Organização de Jaime Pinsky e Carla Bassanezi Pinsky. São Paulo, Contexto, 2003.

GARCIA, Regina Leite. Para quem investigamos – para quem escrevemos: reflexões sobre a responsabilidade social do pesquisador. In: MOREIRA, Antônio Flávio et al. Para quem pesquisamos, para quem escrevemos: o impasse dos intelectuais. São Paulo: Cortez, 2001.

GIACOMONI, James. Orçamento Público. 9ª Ed. São Paulo, Atlas. 2000.

GOHN, Maria da Glória. O protagonismo da sociedade civil: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias. São Paulo, Cortez, 2005.

HADDAD, Sérgio. Apresentação. In: GOMIDE, Denise (org.). Governo e sociedade civil: um debate sobre espaços públicos democráticos. São Paulo: Peirópolis/ABONG, 2003.

- LIMA, Giorlando. Notas de Conquista. Disponível em <<http://notasdeconquista.wordpress.com>>. Acesso em 20 JUL 2009.
- LYCURGO, Tassos. Direito e democracia participativa . Jus Navigandi, Teresina, ano 10, n. 1027, 24 abr. 2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8266>>. Acesso em: 23 NOV. 2008.
- MALHOTRA, Naresh K. Pesquisa de marketing: uma orientação aplicada. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.
- MARSHALL, T. H. Cidadania, classe social e status. Rio de Janeiro. Zahar Editores, 1967.
- MATTAR, Fauze Najib. Pesquisa de marketing: metodologia, planejamento. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro, São Paulo, Ed. Malheiros, 22<sup>a</sup> Ed., 1997.
- MILANI, Carlos R. S.. Políticas públicas locais e participação na Bahia: o dilema gestão versus política. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a08n16.pdf>>. Acesso em: 26 MAIO 2008.
- MINAYO, Maria Cecília de Souza (org). Pesquisa Social: teoria, método e criatividade. Petrópolis, RJ, Vozes, 1994.
- MENEZES, GUILHERME. Deputado Federal. Discursos. Disponível em <[http://www.deputadoguilherme.com.br/releases\\_visualizar.asp?cat=discursos&ID=539](http://www.deputadoguilherme.com.br/releases_visualizar.asp?cat=discursos&ID=539)>. Acesso em 26 MAIO 2008.
- PIRES, Valdemir. Orçamento Participativo: O que é, Para que serve, Como se faz. São Paulo, Editora Manole Ltda, 2001.
- PERES, Úrsula. Controle Social do Orçamento. In: PAULICS, Veronika, *Org.* 125 Dicas – Idéias para a ação municipal. São Paulo, Pólis, 2000.
- PONTUAL, Pedro de Carvalho. O processo educativo no orçamento participativo: Aprendizados dos autores da Sociedade Civil e do Estado. Tese de Doutorado. PUC-SP.
- PRZEWORSKI, Adam. "Sobre o Desenho do Estado: uma Perspectiva Agent X Principal". In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas Editora, 1998.
- REIS, José Geraldo. Vitória da Conquista: A responsabilidade das escolhas. Disponível em <<http://www.waldenor.com.br/site/index.php?site=verArtigo.php&codigo=266&t=2>>. Acesso em 21 JUL 2009.
- SÁNCHEZ, Félix Ramon Ruiz. Orçamento Participativo: Teoria e prática. São Paulo(SP), Editora Cortez, 2002. Coleção Questões de nossa época, Volume 97.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Democratização da democracia e pacto social. In: GOMIDE, Denise (org.) Governo e sociedade civil: um debate sobre espaços públicos democráticos. São Paulo: Peirópolis/ABONG, 2003.

SANTOS FILHO, J. Camilo dos; GAMBOA, Sílvio Sánchez (org.). Pesquisa Educacional: quantidade-qualidade. São Paulo, Cortez, 2002.

SAULE JUNIOR, Nelson. A participação dos Cidadãos no Controle da Administração Pública. Disponível em <[http://www.polis.org.br/obras/arquivo\\_174.pdf](http://www.polis.org.br/obras/arquivo_174.pdf)>. Acesso em 19/11/2006.

SELL, Carlos Eduardo. Introdução a sociologia política. Petrópolis, RJ, Ed. Vozes, 2006

SILVA, Jose Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 22ª Ed. São Paulo. Malheiros Editores, 2003.

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

\_\_\_\_\_. Instrumentos Jurídicos para o controle social da atividade administrativa do Estado. Controle social da função administrativa do Estado: Disponível em <<http://www.saraivajur.com.br>>. Acesso em 28 DEZ 2007.

SENADO FEDERAL. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF. Planos e Orçamentos Públicos: Conceitos, Elementos Básicos e Resumo dos Projetos de Leis do Plano Plurianual/2004-2007 e do Orçamento/2004. Brasília, maio de 2004. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/orcamento/sistema/CARTILHA2004.pdf>>. Acesso em: 26 NOV 2006.

SOUZA, Rodriane de Oliveira. Participação e controle social. In: SALES, Mione Apolinário; MATOS, Maurílio Castro; LEAL, Maria Cristina (Org.). Política social, família e juventude: uma questão de direitos. São Paulo: Cortez, 2004.

SOUZA, Maria Luíza de. Desenvolvimento de comunidade e participação. 8ª Ed., São. Paulo, Cortez, 2004.

SLOMSKI, Valmor. Manual de Contabilidade Pública: um enfoque na contabilidade municipal, de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal. 2ª Ed. São Paulo, Atlas, 2003.

VAINER, Ari; ALBUQUERQUE, Josélia; GARSON, Sol. Gestão Fiscal Responsável – Simplex Municipal: Lei Orçamentária Anual – Manual de Elaboração: BNDES, outubro de 2001. Disponível em: <[http://www.bndes.gov.br/conhecimento/livro\\_lrf/Loa.pdf](http://www.bndes.gov.br/conhecimento/livro_lrf/Loa.pdf)>. Acesso em: 15 NOV 2006.

VITÓRIA DA CONQUISTA, Bahia. Site oficial da Prefeitura Municipal. Disponível em <<http://www.pmvc.com.br>>. Acesso em: 18 NOV 2006.

VITÓRIA DA CONQUISTA, Bahia. Site oficial da Câmara Municipal. Disponível em <<http://www.camaravc.com.br>>. Acesso em: 18 NOV 2006.

WANDERLEY, Luiz Eduardo W. Rumos da ordem pública no Brasil: a construção do público. São Paulo em Perspectiva. São Paulo, Fundação Seade, v.10, n.4, out.-dez. 1996.

WANDERLEY, Luiz Eduardo W. “A questão social no contexto da globalização: o caso latino-americano e o caribenho”. In: CASTEL, Robert; WANDERLEY, Luiz Eduardo W.; BELFIORE-WANDERLEY, Mariangela. (Orgs.). Desigualdade e a Questão Social. 2ª Ed., São Paulo, EDUC, 2007.

## ANEXOS

**ANEXO I**

Relatório do IV Congresso Participativo

## IV CONGRESSO PARTICIPATIVO - PREFEITURA DE VITÓRIA DA CONQUISTA

### PLENÁRIA DE SAÚDE

Número de participantes :39

Localidades representadas: folha anexa

Facilitadores: Washington Couto / Lygia Matos / Ricardo Marques / Stael

Primeira parte:

Apresentação da planilha orçamentária 2003

Valor destinado a investimentos: **R\$ 896.000,00**

#### Decisão de investimento:

1.	Rede de atenção básica.....	R\$ 630.000,00
2.	Rede de atenção especializada .....	R\$ 270.000,00

#### *Aprovação unânime*

Construção dos eixos de trabalho da Secretaria Municipal de Saúde

#### REDE DE ATENÇÃO BÁSICA

Ampliação da estrutura física .....	33 votos (Prioridade 1)
Ampliação de serviços.....	25 votos (Prioridade 2)
Aquisição de ambulâncias .....	10 votos (Prioridade 3)
Capacitação dos servidores.....	09 votos (Prioridade 4)

#### REDE DE ATENÇÃO ESPECIALIZADA

Ampliação dos serviços de média complexidade .....	33 votos (Prioridade 1)
Ampliação nº de leitos credenciados ao SUS .....	25 votos (Prioridade 2)
Ampliação rede de atendimento de urgência e emergência.....	19 votos (Prioridade 3)

#### REDE DE ATENÇÃO BÁSICA – PONTOS PRINCIPAIS

Prioridade 1 – Ampliação da estrutura física

- 1.1 Construção, reforma e ampliação de unidades na zona urbana
- 1.2 Construção, reforma e ampliação de unidades na sede do Distrito ( Z. Rural)
- 1.3 Construção reforma e ampliação de postos de atendimento de saúde na Zona Rural em parceria com a comunidade (Prefeitura participa com a mat. de construção e orientação técnica e a comunidade com a mão de obra).

#### ORÇAMENTO:

Construção de uma unidade de saúde .....	R\$ 200.000,00
Construção de 17 postos com parceria com a comunidade .....	R\$ 100.000,00
Ampliações e reforma de Unid. de Saúde na sede dos Distritos....	R\$ 200.000,00
Ampliação de serviços, Compra de ambulâncias e capacitação.....	R\$ 130.000,00

#### PROPOSTA:-

Postinhos em regime de mutirão* .....	17 39 votos a favor
Unidades de Saúde na Zona Urbana .....	01 39 votos a favor

Unidades na Zona Rural

Proposta 1 – Escolher uma unidade de saúde para construir

Proposta 2 – Investir nas seis unidades existentes 39 votos a favor

(Os locais serão definidos pela comissão do Orçamento Participativo)

\*A comunidade se responsabilizará pela manutenção dos postos (limpeza, vigilância, etc.)

## IV CONGRESSO PARTICIPATIVO - PREFEITURA DE VITÓRIA DA CONQUISTA

### PLENÁRIA DA SECRETARIA DE SERVIÇOS PÚBLICOS

#### DISCUSSÕES POR SECRETARIAS

#### **SECRETARIA DE SERVIÇOS PÚBLICOS**

SECRETÁRIO: JOSÉ CARLOS

#### **POVOADO DE PRADOSO**

EXTENSÃO E MELHORAMENTO DA REDE  
ILUMINAÇÃO PÚBLICA  
COLETA DE LIXO

#### **POVOADO DO BAIXÃO DE IGUÁ**

EXTENSÃO DE REDE

#### **SÃO JOÃO DA VITÓRIA (BATUQUE)**

BANHEIRO PÚBLICO NO LOCAL

#### **RECANTO DAS ÁGUAS**

EXTENSÃO DE REDE (DOIS POSTES) NA HORTA COMUNITÁRIA

#### **POVOADO DE SALINAS - INHOBIM**

NEGOCIAÇÃO DA ENERGIA DE UM PARTICULAR PARA QUE A POPULAÇÃO POSSA USUFRUIR

#### **BAIRRO CONQUISTINHA**

AMPLIAÇÃO DA LIMPEZA PÚBLICA NA RUA MANOEL JANUÁRIO DE ANDRADE  
LIMPEZA E FISCALIZAÇÃO DE TERRENOS BALDIOS

#### **BAIRRO BRUNO BACELAR**

ILUMINAÇÃO PÚBLICA - FINAL DA AV. MACAÚBAS PRÓXIMO AO SESC  
ILUMINAÇÃO DA RUA NENZINHA SANTOS  
COLETA DE LIXO EM TODAS AS RUAS  
FISCALIZAÇÃO DA COLETA DE LIXO DE TRAÇÃO ANIMAL (CARROÇEIROS)  
NÃO CUMPRIMENTO DO HORÁRIO DE TRABALHOS POR PARTE DOS CARROÇEIROS  
MAIS UMA CAIXA COLETORA NA NENZINHA SANTOS  
ROÇAGEM DO MATAGAL NA NENZINHA SANTOS

#### **BAIRRO BRASIL**

ILUMINAÇÃO PÚBLICA DA RUA SÃO PAULO

#### **POVOADO DE CALDEIRÃO**

EXTENSÃO DE REDE  
ILUMINAÇÃO PÚBLICA

#### **ALTO MAROM**

AMPLIAÇÃO DA ILUMINAÇÃO PÚBLICA DO PANORAMA  
REDE BAIXA NO LOTEAMENTO VELOSO  
ILUMINAÇÃO PÚBLICA DA AV. ROSA CRUZ  
FISCALIZAÇÃO DO PROCEL

#### **BAIRRO IBIRAPUERA**

REVISÃO DO PROCEL

**COATIDOS FERNANDES - IGUÁ**

ILUMINAÇÃO PÚBLICA

**CIDADE MARAVILHOSA**

ROÇAGEM DO MATAGAL

EXTENSÃO DE REDE

**POVOADO DE MATINHA**

ILUMINAÇÃO PÚBLICA

COLETA DE LIXO

ESCOLHA DO LOCAL PARA COLOCAR O LIXO

**IV CONGRESSO PARTICIPATIVO - PREFEITURA DE VITÓRIA DA CONQUISTA**  
**PLENÁRIA DA SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE**

1. Não houve alterações no orçamento da Secretaria;
2. Das 06 reivindicações das plenárias, 04 já são atendidas pela manutenção das atividades da Secretaria:

- Melhoria no Poço Escuro;
- Lazer no Poço Escuro;
- Programa de Educação Ambiental;
- Melhoria na passagem (escadaria) do poço Escuro.

As outras duas não há detalhamento dos propostos.

- Rampa no Poço Escuro;
- Drenagem do Poço Escuro.

O grupo definiu 04 áreas prioritárias para investimento em 2003:

- Infra-estrutura (pavimentação, urbanização de praças);
- Saneamento (abastecimento de água na zona rural e lixo);
- Saúde;
- Educação.

**IV CONGRESSO PARTICIPATIVO - PREFEITURA DE VITÓRIA DA CONQUISTA**  
**PLENÁRIA DA SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL**

- Ampliar a implantação de creches no Município;
- Expandir as ações de Assistência Social para a zona rural, 3ª idade, geração de emprego e renda;
- Aumentar recursos para o programa da Habitação Popular;
- Implantação de uma casa de acolhimento noturno feminino.

## **IV CONGRESSO PARTICIPATIVO - PREFEITURA DE VITÓRIA DA CONQUISTA**

### **PLENÁRIA DA SECRETARIA DE FINANÇAS, DE PLANEJAMENTO, DO GABINETE DO PREFEITO E DA CÂMARA MUNICIPAL**

O grupo discutiu os orçamentos das Secretarias de Finanças, de Planejamento, do Gabinete do Prefeito e da Câmara Municipal. Inicialmente foram explicadas as funções e as estruturas desses órgãos. No caso do Gabinete do Prefeito, foi detalhado que nesse órgão estão incorporadas a Auditoria, a Procuradoria do Município e Assessoria de Comunicação.

Foi destacado que grande parte dos recursos da Secretaria de Finanças, destina-se ao pagamento de dívidas antigas. Também ressaltou-se a necessidade da Secretaria de Finanças atuar energicamente, no sentido de captar recursos essenciais ao desenvolvimento de políticas públicas e programas sociais.

Alguns procedimentos tributários de rotina foram questionados, ocorrendo a citação de alguns casos específicos. Decidiu-se, encaminhar diretamente ao órgão responsável da Secretaria de Finanças, a explicação e/ou a solução desses exemplos e quaisquer outros semelhantes.

Em relação à Câmara de Vereadores foi mencionado que anteriormente a Câmara Municipal, possuía 13 vereadores e 09 funcionários e atualmente, são 19 vereadores e 71 funcionários. Foi esclarecido que no momento a Câmara de Vereadores possui apenas 29 servidores, muitos contratados após a realização de concurso público. O presidente da Câmara de Vereadores, detalhou o processo de recuperação financeira do Legislativo, que está permitindo a construção da nova sede, e, ainda, estruturar material e funcionalmente a Câmara Municipal para permitir aos Vereadores atender melhor o município.

A discussão do Orçamento do Gabinete do Prefeito, concentrou-se nas verbas destinadas à Comunicação, particularmente aquelas relacionadas com os contratos das emissoras de rádio local. Os debates foram acirrados e apresentada uma proposta para transferir R\$ 212.000,00 das verbas de comunicação, reduzindo o número de emissoras contratadas de 5 para 3, e destinar esses recursos para o abastecimento de água de localidades desprovidas desse bem essencial à vida, como o Bairro Laje Grande.

Após acaloradas discussões, ocorreu a votação, vencendo a proposta de alteração. No entanto, de acordo com as normas do IV Congresso do OP, após a aprovação da divisão dos recursos por Secretarias, só é possível a transferência de verbas dentro da própria secretaria. Diante do impasse, foi concordado que se manteria a proposta da Prefeitura e será indicado ao Conselho do Orçamento Participativo a realização das obras de abastecimento de água através da perfuração de poços, no Bairro Laje Grande. Em relação à Procuradoria do Município foi esclarecido que atualmente estão contratados 4 Procuradores, sendo que o quadro da Prefeitura permite legalmente a alocação de 5 advogados.

Foi indicado também, que se realize ampla discussão popular sobre o novo código tributário, e, que, esse documento legal contemple a política tributária progressiva, desonerando os mais pobres e possibilitando recursos para o Orçamento Participativo, prosseguir com as políticas públicas e programas sociais.

## IV CONGRESSO PARTICIPATIVO - PREFEITURA DE VITÓRIA DA CONQUISTA

### PLENÁRIA DA SECRETARIA DA EDUCAÇÃO

Número de participantes: 47

Localidades representadas: Iguá, Veredinha, Limeira, Dantilândia, Campinhos, Inhobim, José Gonçalves, Cercadinho, Lagoa das Flores, Pradoso, Bate Pé, São João da Vitória, São Sebastião, Candeias, Patagônia, Brasil, Urbis V, Ibirapuera.

Facilitadores: Sérgio Carvalho/Inez Mercia/Fernando Fróes

Primeira parte:

Apresentação da planilha orçamentária 2003

Valor destinado a investimentos: **RS 710.000,00**

### **RELATÓRIO FINAL**

#### ESPAÇOS ALUGADOS ..... ( 23 votos)

- Ampliação da Escola São João da Vitória
- Ampliação da Escola Edivanda Maria Teixeira
- Ampliação da Escola Raimundo Bahia da Nova
- Implantação de Escola no Bairro Recanto das Águas

#### IMPLANTAÇÃO DE GINÁSIOS..... ( 21 votos)

- Capinal
- Campinhos
- Lagoa das Flores

#### MELHORIAS..... (20 votos)

- Implantação de Biblioteca e Cobertura do Pátio da Escola Euclides da Cunha em São Sebastião
- Implantação de Biblioteca na Escola Eurípedes Peri Rosa em Bate Pé
- Ampliação da Escola Tobias Barreto em Veredinha

#### NOVAS UNIDADES..... (07 votos)

- Construção de Creche no Bairro Nossa Senhora Aparecida

#### ESPAÇOS CEDIDOS..... (01 voto)

- Ampliação da Escola Frei Serafim do Amparo

**IV CONGRESSO PARTICIPATIVO - PREFEITURA DE VITÓRIA DA CONQUISTA**

## PLENÁRIA DA SECRETARIA DE OBRAS E URBANISMO

- Construção de terminal de integração das linhas rurais na Av. Iolanda Fonseca
- Construção de quadra simples na Praça de Inhobim
- Construção de quadra simples na Praça de São Sebastião
- Implantação de jardim em José Gonçalves
- Pavimentação em pedra de três caminhos no Santa Cruz
- Pontilhão em concreto no Canal da Av. Rosa Cruz próximo a Rua Constelação
- Pavimentação em pedra no final da Rua Manoel Januário na Conquistinha
- Pavimentação em tratamento anti pó nas ruas em torno da Praça da Vila Serrana III

## **IV CONGRESSO PARTICIPATIVO - PREFEITURA DE VITÓRIA DA CONQUISTA**

### **PLENÁRIA DA SECRETARIA DE EXPANSÃO ECONÔMICA**

#### *CULTURA*

- Estruturação da Séc. de Cultura e Lazer
- Criação de um canal de contato entre o Governo e os Artistas e Empreendedores Culturais, Nomeação imediata do Coordenador de Cultura

#### **AGRICULTURA E DESENVOLVIMENTO RURAL**

- Criação da Séc. de Agricultura
- Fusão da Séc. de Ass. Distritais com Meio Ambiente
- Ampliar o programa de Hortas Comunitárias na cidade e Zona Rural
- Direcionar recursos para Agricultura Familiar
- Aquisição de um veículo para o PMDR
- Criação do Mercado do Produtor
- Criação da Casa do Produtor Rural
- Criação de um Banco de Sementes no Horto Florestal
- Programa de incentivo ao Desenvolvimento Rural
  - Produção de Alevinos e piscicultura
  - Agricultura Orgânica
  - Reflorestamento
- Casa de Farinha para a Fazenda Velame
- Energia Elétrica e aguada para o BOQUEIRÃO
- PMDR como um programa que atenda as emergências na Zona Rural

#### **ECONOMIA POPULAR**

- Ampliação do GEP com Núcleos nos Bairros e Zona Rural
  - Espaço apropriado para o GEP
- Reforma do Mercado de Artesanato no Bairro Brasil
- Reforma do Mercado do Artesanato e Retomada do Espaço da Praça da Bandeira para um Centro Cultural e de Artesanato
  - Criação de um espaço para Associação de Fotógrafos
- Formalização do Termo de Parceria com o GEP
- Criação de um Centro de Formação Cultural, de Esporte e de Lazer para produção de mão de obra qualificada

#### **MICROCRÉDITO**

- Sugestão de redução dos juros e implantação de prazo de carências para os empréstimos

#### **ESPORTES**

- Ampliação dos Recursos Orçamentários para a área do Esporte
- Criação da Séc. de Esportes
- Construção da Pista de Skate
- Reforma do Ginásio de Esportes
- Melhoramento da Quadras existentes
- Construção de novas quadras poliesportivas nos bairros e distritos
- Criação de uma sede para a Associação de Capoeira
- Ações de esporte na Zona Rural
- Criação de um espaço para o Clube de Xadrez
  - 10 mil para viagens de enxadristas
  - Um veículo à disposição do Clube

**TURISMO E LAZER**

- Reformular a MICONQUISTA buscando um melhor formato que amplie os seus desdobramentos sociais

**REFORMA ADMINISTRATIVA**

- Secretaria de Cultura
- Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural
- Secretaria de Esportes e Lazer
- Criação ou Fortalecimento dos Conselhos:
  - Desenvolvimento Rural
  - Esportes
  - Economia Popular

**POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL COM ATRAÇÃO DE INVESTIMENTOS E EMPRESAS**

- Busca de ampliação do mercado de trabalho
- Criação de uma Legislação Municipal para os produtos alimentícios e um Selo de Qualidade.

**ABASTECIMENTO**

- Melhorar a utilização do Mercado do Alto Maron
- Modernização da revenda de Carne - PROVECARNE

## IV CONGRESSO PARTICIPATIVO - PREFEITURA DE VITÓRIA DA CONQUISTA

### PLENÁRIA DA SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO

#### Reivindicações gerais nas diversas secretarias

Criação da secretária de agricultura, através da fusão das Secretárias de Assuntos Distritais e Meio Ambiente;  
Direcionamento das ações na Zona Rural para a produção (geração de desenvolvimento e renda);  
Otimização dos recursos Hídricos, pequenas barragens, extensão de rede elétrica;  
Que o prefeito organize visitas à zona Rural com os secretários para que conheçam os problemas do homem do campo;

Reivindicação da lagoa de Mequiades: Recuperação de estradas, ampliação do posto de saúde, substituição de lâmpadas queimadas, estruturação de um salão comunitário; necessita passar o trator de esteira na ladeira;

No São Joaquim substituição do transformador (energia fraca, caindo a canela), possível instalação do ginásio, melhoria do transporte de alunos, posto de saúde, pois só tem na limeira;

No Petrópolis: Revitalização do poço escuro, conclusão das obras de drenagem, podar a cerca, acabar com o mangueiro, pois, está proliferando carrapatos, matagal crescendo próximo à escadaria facilitando a ação de marginais, construção do muro da escola Mãe Vitória de Petú;

Construção de sala de aulas no morada dos pássaros e melhoria no atendimento da saúde  
Conclusão (recuperação) do pavimento da avenida recife no trecho entre as avenidas Itabuna e Frei Benjamin;  
Projeto de reciclagem de lixo;

#### **Específicas da secretaria:**

Investimento em qualificação de pessoal, com cursos de treinamento nas suas áreas de atuação;  
Melhorar o programa de saúde voltado para os servidores;

Melhorar o perfil de atribuições de cada servidor (plano de cargos e salários);

Otimizar o uso dos recursos (existe duplicidade de ações entre as secretarias); melhoria da auto-estima dos servidores;

João Rubens relatou um problema específico de falta de entrosamento entre as secretarias responsáveis pelo Horto municipal;

**IV CONGRESSO PARTICIPATIVO - PREFEITURA DE VITÓRIA DA CONQUISTA**  
**PLENÁRIA DA SECRETARIA DE ASSUNTOS DISTRITAIS**

UNIDADE ORCAMENTARIA 3001 - GABINETE DO SECRETARIO

NATUREZA	DESPESA	VALOR ORCADO
Projeto	: 11.0334.144.1.064 CONSTRUÇÃO E REFORMA DE LAVANDERIAS	
44905100 - OBRAS E INSTALACOES		20.000,00
Total .....		20.000,00
Projeto	: 15.0451.142.1.065 PAVIMENTAÇÃO DE LOGRAD.PRÇAS E JARDINS	
33903000 - MATERIAL DE CONSUMO		10.000,00
33903600 - OUTROS SERV.DE TERCEIROS-PESSOA FISICA		20.000,00
33903900 - OUTROS SERV.DE TERCEIROS-PESSOA JURIDICA		50.000,00
44905100 - OBRAS E INSTALACOES		150.000,00
Total .....		230.000,00
Projeto	: 20.0605.141.1.066 CONST.REC.ACUDE BARRAG.TANQ.CHAF.CISTER.	
33903000 - MATERIAL DE CONSUMO		10.000,00
33903600 - OUTROS SERV.DE TERCEIROS-PESSOA FISICA		80.000,00
44905100 - OBRAS E INSTALACOES		20.000,00
Total .....		110.000,00
Projeto	: 20.0605.141.1.067 INSTALAÇÃO DE POÇOS TUBULARES	
44905100 - OBRAS E INSTALACOES		36.000,00
Total .....		36.000,00
Projeto	: 20.0605.141.1.068 CONSTR.AMPL.RECUP.SIST.SIMPL. DE AGUA	
33903000 - MATERIAL DE CONSUMO		10.000,00
33903600 - OUTROS SERV.DE TERCEIROS-PESSOA FISICA		10.000,00
33903900 - OUTROS SERV.DE TERCEIROS-PESSOA JURIDICA		20.000,00
44905100 - OBRAS E INSTALACOES		20.000,00
44905200 - EQUIPAMENTOS E MATERIAL PERMANENTE		20.000,00
Total .....		80.000,00
Atividade	: 20.0606.140.2.069 PROMOÇÃO DESENV.AÇÖES DISTRITAIS	
31900400 - CONTRATACAO POR TEMPO DETERMINADO		140.000,00
31901100 - VENCIMENTOS E VANTAGENS FIXAS-PES.CIVIL		250.000,00
33901400 - DIARIAS-CIVIL		1.000,00
33903000 - MATERIAL DE CONSUMO		150.000,00
33903300 - PASSAGENS E DESPESAS DE LOCOMOCAO		1.000,00
33903600 - OUTROS SERV.DE TERCEIROS-PESSOA FISICA		83.000,00
33903900 - OUTROS SERV.DE TERCEIROS-PESSOA JURIDICA		25.000,00
44905100 - OBRAS E INSTALACOES		20.000,00
44905200 - EQUIPAMENTOS E MATERIAL PERMANENTE		8.000,00
Total .....		678.000,00
Projeto	: 20.0782.147.1.069 CONSTRUÇÃO E RECUPERAÇÃO DE ESTRADAS	
33903000 - MATERIAL DE CONSUMO		30.000,00
33903600 - OUTROS SERV.DE TERCEIROS-PESSOA FISICA		120.000,00
44905100 - OBRAS E INSTALACOES		20.000,00
Total .....		170.000,00
Projeto	: 20.0782.147.1.071 CONSTRUÇÃO E RECUPERAÇÃO DE MATA-BURROS	
33903600 - OUTROS SERV.DE TERCEIROS-PESSOA FISICA		10.000,00
44905100 - OBRAS E INSTALACOES		20.000,00
Total .....		30.000,00
Projeto	: 25.0752.145.1.072 EXTENSAO DE REDE ELETRICA	
44905100 - OBRAS E INSTALACOES		50.000,00
Total .....		50.000,00
Projeto	: 25.0782.147.1.070 CONSTRUÇÃO E RECUP. DE OBRAS DE ARTE	
33903000 - MATERIAL DE CONSUMO		20.000,00
33903600 - OUTROS SERV.DE TERCEIROS-PESSOA FISICA		5.000,00
44905100 - OBRAS E INSTALACOES		15.000,00
Total .....		40.000,00
TOTAL UNIDADE		1.444.000,00

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)