



## **Orçamento Participativo no Cenário de Crise: um Estudo de Caso da Cidade de Campos dos Goytacazes**

Waidson Bitão Suett<sup>1</sup>

Rodrigo Anido Lira<sup>2</sup>

ST2. Cidades, Política Urbana e Processos Sociais

### **Resumo**

Diante do atual cenário de crise econômica, observa-se que municípios que realizavam o Orçamento Participativo estão interrompendo suas ações participativas, enquanto outros municípios estão iniciando o processo de elaboração e implantação, como é o caso do Município de Campos dos Goytacazes. O presente artigo possui como objetivo discutir a importância do Orçamento Participativo sob o aspecto de consolidação da democracia e exercício da cidadania na gestão municipal. Como objeto de estudo, foi utilizada a implantação do Orçamento Participativo na cidade de Campos dos Goytacazes/RJ realizada pela Gestão Municipal 2017-2020. Para elaboração do presente artigo, utilizou-se revisão bibliográfica baseada em autores que trataram o tema; observação pessoal por meio de participação em assembleias; e entrevista semiestruturada com o secretário municipal de Transparência e Controle da Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes. Desta forma, constatou-se que o uso do Orçamento Participativo transcende a mera aplicação dos recursos em investimentos, sendo assim, um canal de democratização e de exercício da cidadania.

Palavras-chave: Orçamento Participativo. Crise Econômica. Democracia.

---

<sup>1</sup> Doutorando. Universidade Candido Mendes – Campos dos Goytacazes. E-mail: waidson@ucam-campos.br

<sup>2</sup> Professor. Universidade Candido Mendes – Campos dos Goytacazes. E-mail: rodrigolira@ucam-campos.br

## **1. Introdução**

Na trajetória da política brasileira, a Constituição de 1988 foi a ação que confirmou a transferência do poder decisório a municípios, permitindo a edificação de novos modelos de gestão pública, no que concerne principalmente a possibilidade de permitir uma maior participação da população.

Para Silva (2003, p. 297), a descentralização e a participação popular podem ser uma alternativa para encarar os problemas da gestão local relativos, principalmente as políticas públicas. Nestes modelos de gestão pública descentralizada, surgem ambientes que são possíveis discutir e decidir de forma coletiva, como as ações ligadas ao Orçamento Participativo.

Como caso de sucesso de implementação do Orçamento Participativo, é difícil não citar o exemplo da cidade de Porto Alegre, responsável por propagar seus conceitos; contudo, em consequência da crise que assola a economia nacional foi suspenso por aproximadamente dois anos.

O presente artigo possui como objetivo discutir a importância do Orçamento Participativo sob o aspecto de consolidação da democracia, mesmo em um cenário de crise econômica; obedecendo a seguinte estrutura: a seção 2 aborda conceitos básicos sobre democracia e a constituição de 1988; a seção 3 refere-se ao Orçamento Participativo no Brasil; a seção 4 aborda algumas informações relacionadas ao Município de Campos dos Goytacazes, bem como o seu Orçamento Participativo e os resultados obtidos; na seção 5, algumas considerações finais sobre o artigo; e, na seção 6, as referências utilizadas.

Para a elaboração do presente artigo, utilizou-se revisão bibliográfica, baseada em autores que trataram o tema; observação pessoal, por meio de participação em assembleias; e entrevista semiestruturada com o secretário municipal de Transparência e Controle da Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes.

## **2. Consolidação da democracia e a Constituição de 1988**

A história brasileira apresenta alguns marcos que indicam transformações que culminaram na conquista da democracia e uma consequente possibilidade de

participação popular. Segundo ENAP (2016, p.16), a história da democracia brasileira pode ser dividida em quatro períodos: o período da Independência à Revolução de 1930; o período de 1930 ao Golpe Militar de 1964; o período de 1964 à Redemocratização, em 1985; e o Pós 1985, mais precisamente a Constituição de 1988.

Pode-se observar que, em cada um dos períodos citados anteriormente, ocorreram acontecimentos que estabeleceram no Brasil modificações nos direitos civis, políticos e sociais, que elevaram a democracia e potencializaram a cidadania, ou seja, uma maior participação popular. Clemente (2007, p.43) define cidadania como:

conjunto de direitos e valores aplicáveis a todos os seres humanos, aquilo que tornava a todos iguais, acima de todas as outras diferenças, e as leis seriam feitas para garantir a ordem pública a partir do pressuposto que todos seriam iguais diante dela (CLEMENTE, 2007, p.43)

De acordo com Oliveira e Lira (2014, p.02), no processo transformações históricas, as vitórias alcançadas foram fundamentais para a construção da democracia, sendo consolidadas pela Constituição de 1988, que estabeleceu a descentralização, definida por Kerbauy (2001, p.51) como sendo a “transferência de poder decisório a municípios ou órgãos locais”.

Segundo Silva (2003, p.336), a partir da Constituição de 1988, a participação popular “ganha um novo fôlego”, pois ela permite a construção de novos modelos de “organização da estrutura político-social das administrações”, abrindo espaço para a chamadas “tendências municipalizadoras”.

Estas tendências municipalizadoras citadas referem-se à possibilidade de maior participação popular nas ações do governo, o que permitiria um melhor planejamento e controle das políticas públicas, pois os beneficiários estariam participando de todo o processo: definido suas prioridades, realizando a implementação, o controle, bem como a avaliação da efetividade dos programas públicos. (MELO<sup>3</sup>, 1995 apud SILVA, 2003, p.299)

Neste sentido, Kerbauy (2001 p.55) afirma que a transferência do poder decisório aos municípios implica em “responsabilidade e participação na estrutura do poder local” e no “processo de modernização gerencial da administração pública”, o que provoca modificações nas estruturas tradicionais do poder local.

---

<sup>3</sup> MELO, Marcus André B.C. Ingovernabilidade: desagregando o argumento. In: VALLADARES, Lícia. (Org.) Globalização e Pobreza no Brasil. 1995. p.23-48.

Na presença de um cenário diferente, surgem espaços de representação e participação da sociedade civil, nos quais as políticas podem ser construídas e fiscalizadas, garantindo à sociedade a possibilidade de tornar-se agente de controle do poder local. De acordo com Oliveira e Lira (2014, p.02), foi na década de 90 que os espaços participativos, como Conselhos Municipais, Audiências Públicas e Orçamento Participativo, foram construídos e amparados pela Constituição de 1988.

### **3. Orçamento Participativo no Brasil**

O Orçamento Participativo, de acordo com Wampler (2008, p.02), pode ser considerado como um processo decisório que se desdobra pelo ano fiscal, em assembleias organizadas, nas quais os cidadãos se envolvem, juntamente com os representantes da administração pública, em negociações sobre as prioridades para alocação de recursos.

Neste contexto, Avritzer (2003, p.14) afirma que o Orçamento Participativo é uma maneira de “rebalancear” a articulação entre as democracias representativas e participativas, ou seja, no processo representativo local há uma transferência da soberania, na qual as decisões ocorrem a partir de um conjunto de assembleias regionais.

A reintrodução de elementos de participação local se faz necessária para que o Orçamento Participativo alcance os resultados pretendidos. Vale destacar que uma combinação dos métodos da tradição de democracia participativa, como as assembleias regionais e os conselhos em nível municipal, são muito imprescindíveis. (AVRITZER, 2003, p.14)

Para Wampler (2008, p.66), com a introdução do Orçamento Participativo procura promover a denominada “justiça social”, mediante a cidadania, assegurando melhor distribuição dos recursos para áreas carentes, por meio da participação dos munícipes. Vale destacar que a distribuição de recursos para cada uma das regiões do município está diretamente ligada à participação dos membros das comunidades e ao estabelecimento de mecanismos de responsabilização e controle.

De acordo como Avritzer (2003, p.15), o Orçamento Participativo “se caracteriza por uma tentativa de reversão das prioridades de distribuição de recursos públicos em nível local por meio de uma formula técnica (que varia de

cidade para cidade) de determinação de prioridades orçamentárias que privilegia os setores mais carentes da população”.

A partir das informações apontadas, nota-se claramente que o Orçamento Participativo brasileiro surge com a esperança de criar processos orçamentários públicos, abertos e transparentes, que admitissem aos munícipes se envolverem mais nas políticas públicas. Apenas com a Constituição de 1988, foi possível às prefeituras a possibilidade de utilizá-lo, tendo em vista a “descentralização de autoridade e recursos” em benefício de Estados e Municípios.

O Orçamento Participativo foi estabelecido sob a liderança do Partido dos Trabalhadores (PT) na Cidade de Porto Alegre no ano de 1989. Vale ressaltar que o processo deste Orçamento Participativo tornou-se referência de inovação da gestão pública, principalmente no que concerne aos conceitos democráticos.

O sucesso da implementação do Orçamento Participativo na Cidade de Porto Alegre influenciou muitas outras administrações municipais a introduzirem os seus preceitos em suas agendas políticas, disseminando a proposta para além do território brasileiro. (LÜCHMANN, 2014).

Atualmente, o Orçamento Participativo de Porto Alegre está suspenso por aproximadamente dois anos por falta de recursos para investimentos. Segundo o prefeito da cidade, o período servirá para a discussão de um novo formato para o Orçamento Participativo no futuro. (VARGAS, 2017)

## **4. Orçamento Participativo em Campos dos Goytacazes**

### **4.1 Características do Município e Condições Gerais**

Campos dos Goytacazes é um município do interior do Estado do Rio de Janeiro, localizado na Região Norte do Estado, distante da capital do estado 240 quilômetros. De acordo com IBGE (2017), Campos dos Goytacazes possui uma população estimada de 490.288 habitantes, distribuída por 85 localidades (bairros e distritos) sendo a 7ª mais populosa cidade do estado e 42ª do Brasil; é município com a maior extensão territorial do Estado, ocupando uma área de 4.026,696 quilômetros quadrados.

Segundo o IBGE (2017), o município de Campos dos Goytacazes tinha, em

2013, o quinto maior PIB do Estado (conforme Tabela 1), sendo a cidade não capital com o maior PIB nacional naquele ano.

Cidade	PIB
São João da Barra	258.723,38
Quissamã	205.560,24
Porto Real	172.606,41
Armação dos Búzios	130.762,36
Campos dos Goytacazes	120.693,92

Tabela 1: PIB per capita a preços correntes – 2013  
Fonte: IBGE-CIDADES (2017)

Ao se analisar o orçamento aprovado pela Câmara de Vereadores de Campos dos Goytacazes, o município teve uma redução significativa no valor orçado nos últimos anos. Os valores orçados foram: em 2014, R\$ 2,5 bilhões; em 2015, R\$ 2,5 bilhões; em 2016, R\$ 1,6 bilhão; e, em 2017, R\$ 1,6 bilhão. Vale ressaltar, em 2016, o valor orçado ter sido de R\$ 1,6 bilhão, mas o valor executado foi de R\$ 2,5 bilhões. (CAMPOS DOS GOYTACAZES, 2017)

De acordo como Vianna e Azevedo Neto (2016, p.02), as condições dos recursos naturais favorecem o município de Campos dos Goytacazes sobremaneira. Os autores afirmam que durante a formação histórica e econômica do município, as oportunidades de extração e de produção de riquezas no setor primário da economia sempre estiveram presentes dinamizando a economia e garantindo uma excelente arrecadação vinda principalmente dos royalties do petróleo.

Esta condição citada por Vianna e Azevedo Neto (2016) aliada à falta de políticas públicas adequadas de governos anteriores fizeram com que o município ficasse extremamente dependente dos recursos advindos dos royalties, e qualquer queda no valor da *commodity* altera significativamente o valor da receita do município.

Segundo França (2017), secretário municipal de Transparência e Controle, a queda na receita municipal devido à redução nos repasses dos royalties vem acontecendo desde 2013. Vale destacar que, além dos royalties, o decréscimo de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS), a retração do mercado imobiliário e problemas de repasse do Governo do Estado do Rio de Janeiro têm contribuído para uma menor arrecadação.

Ano	Valor Executado	Royalties
2013	R\$ 2,4 bilhões	R\$ 1,3 bilhão
2014	R\$ 2,7 bilhões	R\$ 1,3 bilhão + Cessão de Direitos Creditórios.
2015	R\$ 2,0 bilhões	R\$ 709 milhões+ Cessão de Direitos Creditórios.
2016	R\$ 2,6 bilhões	R\$ 390 milhões+ Cessão de Direitos Creditórios.
2017	R\$ 1,6 bilhão	R\$ 460 milhões

Tabela 2: Evolução histórica da arrecadação  
Fonte: França (2017)

Quando questionado sobre as medidas adotadas pela atual gestão para superar a crise, tanto a crise dos royalties quanto a crise do estado, França (2017) informou que medidas estão sendo tomadas para o aumento da receita em concomitância com ações voltadas para a redução dos valores gastos em custeio, como a renegociação de contratos.

Segundo França (2017), há uma projeção de aumento nos repasses dos royalties em 2018, de acordo a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), o que ajudaria de maneira significativa a aumentar a receita municipal.

#### 4.2 Orçamento Participativo em Campos dos Goytacazes

De acordo com França (2017), a situação financeira e orçamentária municipal está complicada, porque a cidade vinha de uma abundância de recursos ao longo dos últimos anos, o que não acontece mais. Atualmente, não há espaço para experiência, ou seja, é necessário que as políticas públicas estejam voltadas para aquilo que a população julgue como importante.

Para França (2017), é importante, neste momento, antecipar-se ao problema, entender o diagnóstico da população e elaborar a peça orçamentária de maneira que reflita aquilo que a população entende como necessário e prioritário para o município e também suas localidades.

Segundo o secretário, o governo atual tinha várias justificativas para não realizar o Orçamento Participativo, dentre as quais, falta de recursos para investimento; redução da arrecadação; o município não ter histórico de elaboração deste tipo de orçamento; a atual gestão, que está no primeiro ano de governo, com dificuldades para obter dados e informações completas para um correto diagnóstico do município; e a possibilidade legal de enviar a Lei de Diretrizes Orçamentárias

(LDO ) antes do Plano Plurianual (PPA), sem inclusão das prioridades das ações.

Mesmo com as justificativas para a não realização do Orçamento Participativo, a atual gestão municipal entende que é de grande relevância a aproximação e o diálogo com a população, sendo o Orçamento Participativo uma ferramenta muito importante para tal. (FRANÇA, 2017)

Segundo França (2017), optou-se por fazer um Orçamento Participativo iniciando com o PPA. Inicialmente, duas “bases” foram consideradas para elaboração do PPA: o programa de governo, registrado na Justiça Eleitoral, e o Plano de Metas, feito no início do ano. Estas duas “bases” foram juntadas à terceira “base” que o parâmetro da população, ou seja, o que a população considera como necessidade e prioridade para o município e sua localidade. Todas estas informações foram encaminhadas aos secretários de governo para que os mesmos elaborassem o planejamento de sua secretaria.

#### **4.2.1 Metodologia do Orçamento Participativo**

O Orçamento Participativo desenvolvido pela Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes cumpriu as seguintes etapas:

- Divisão do território de município de Campos dos Goytacazes – o município foi dividido em 20 localidades;
- Elaboração de um formulário eletrônico e disponibilização no sítio da Prefeitura Municipal para que a população pudesse participar indicando três prioridades para o bairro/distrito e três prioridades para o município;
- Definição do número de audiências públicas e do calendário para realização;
- Realização das audiências públicas nas localidades definidas;
- Encaminhamento dos resultados preliminares aos secretários de governo para elaboração do planejamento de sua secretaria;
- Preparação do relatório com as informações e o diagnóstico obtido;
- Entrega do relatório à Câmara Municipal de Campos dos Goytacazes;
- Acompanhamento da execução orçamentária; e
- Retorno às localidades para audiências públicas informativas.



#### 4.2.2 Resultados obtidos

De acordo com França (2017) em nenhum momento da história política do Município de Campos dos Goytacazes discutiu-se tanto o Orçamento como na atual gestão, principalmente com o número expressivo de participação popular.

Segundo o secretário municipal, em linhas gerais, o Orçamento Participativo teve 1.776 participações no preenchimento do formulário eletrônico, em que havia representatividade de 92 bairros/distritos do município. Nas 22 audiências públicas realizadas, houve a participação 884 munícipes, chegando à média de 40 lideranças locais por audiência. No total, foram 2.660 participações, incluindo formulário eletrônico e audiência pública.

Os temas apontados como necessários e prioritários pela população, tanto no formulário eletrônico quanto nas audiências públicas, para o município são apresentados na Tabela 3.

<b>Temas Estratégicos</b>	<b>%</b>
Saúde	37,45%
Educação	16,17%
Infraestrutura	15,64%
Segurança	13,49%
Desenvolvimento Econômico	11,48%
Cultura, Esporte e Lazer	1,71%
Gestão Pública	1,87%
Habitação	0,24%
Proteção Social	0,99%
Meio Ambiente	0,96%
<b>Total</b>	<b>100%</b>

Tabela 3: Temas Estratégicos  
Fonte: França (2017)

Vale ressaltar que a Tabela 3 representa os temas referentes ao Município de Campos dos Goytacazes, ou seja, as prioridades nos temas sofrem algumas alterações quando se analisam as demandas apresentadas por cada localidade (bairros/distritos).

## 5 Considerações Finais

O Orçamento Participativo deve ser entendido como mais um canal de democratização, sendo fundamental para que a população se torne corresponsável pela gestão do município. Logo, pensar Orçamento Participativo é pensar em: empoderamento da população; gestão participativa; e construção coletiva.

Vincular Orçamento Participativo a investimento e alocação de recursos é uma visão muito restrita de suas possibilidades. Deve-se pensar Orçamento Participativo como uma possibilidade de participação da população em influir diretamente na forma e no conteúdo das políticas públicas, bem como do PPA e da Lei Orçamentária Anual (LOA).

Em um cenário de crise, como se encontra o Município de Campos dos Goytacazes, deve-se observar o Orçamento Participativo de uma maneira mais ampla, levando-se em consideração o exercício da cidadania e o resgate da credibilidade da gestão pública.

## Referências

AVRITZER, L. O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. (orgs.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

CAMPOS DOS GOYTACAZES (Cidade). Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes. Disponível em <[http://www.campos.rj.gov.br/exibirNoticia.php?id\\_noticia=22588](http://www.campos.rj.gov.br/exibirNoticia.php?id_noticia=22588)>. Acesso em 19 set. 2017.

CLEMENTE Jr, P. E. Democracia e Cidadania no Brasil. In: MIRANDA, Ana Paula Mendes; TEIXEIRA, Paulo Augusto Souza. (Org.). **Polícia e Comunidade: Temas e Desafios na Implantação de Conselhos Comunitários de Segurança**. Rio de Janeiro: Instituto de Segurança Pública - SP, 2007, p. 34-50.

Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). **Ética e Serviço Público**: Módulo 2 – A Ética da Vida Pública: Cidadania e Serviço Público no Brasil. Brasília, 2016. p. 5-26.

FRANÇA, J. F. Q. **José Felipe Quintanilha França**: entrevista [set 2017]. Entrevistador: Waidson Bitão Suett. Campos dos Goytacazes, 2017.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/v4/brasil/rj/campos-dos-goytacazes/panorama>>. Acesso em 16 set. 2017.

KERBAUY. M.T.M. Federalismo, descentralização e democracia. **Revista: estudos de Sociologia**. v.6; n.10. 2001.

LÜCHMANN, L. H. H. 25 anos de Orçamento Participativo: algumas reflexões analíticas. **Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 13, n. 28, set/dez 2014.

OLIVEIRA, J T. de; LIRA, R. A. A Participação do Conselho Municipal de educação na Política de educação do município de campos dos Goytacazes. In: Seminário Nacional de Planejamento e Desenvolvimento, 2., 2014, Santa Catarina. **Anais...** Santa Catarina: Universidade do Estado de Santa Catarina, 2014. p.1-15

KERBAUY. M.T.M. Federalismo, descentralização e democracia. **Revista: estudos de Sociologia**. v. 6; n.10. 2001.

SILVA, T. Da Participação que temos à participação que queremos: O processo do Orçamento Participativo na Cidade do Recife. In: AVRITZER, L; NAVARRO, Z (orgs.). **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003. p. 297-334.

VARGAS, B. **Suspensão das Assembleias coloca em Xequê Orçamento Participativo de Porto Alegre**. 2017. Disponível em <http://zh.clicrbs.com.br/rs/porto-alegre/noticia/2017/04/suspensao-das-assembleias-coloca-em-xequê-orcamento-participativo-de-porto-alegre-9762659.html>. Acesso: 19 set. 2017.

VIANNA, J. L.; AZEVEDO NETO, J. A. Crise do petróleo, dependência dos royalties e ajuste fiscal: o caso do município de Campos dos Goytacazes/RJ. **Petróleo, Royalties e Região**, Campos dos Goytacazes, n. 5, Ano XIII, p. 2-7, mar. 2016. ISSN 1980-6310

WAMPLER, B. A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: “boas práticas” devem ser promovidas?. **Opin. Publica [online]**, v.14, n.1, 2008.