

## **cabecalho**

# **O PLANEJAMENTO COMO INSTRUMENTO DE DEMOCRACIA: CONTROLES OFICIAIS ATRAVÉS DOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO ORÇAMENTÁRIA EM MANAQUIRI**

**Antônia Maria Barbosa de Freitas<sup>1</sup> e Juliano Milton Krüger<sup>2</sup>**

<sup>1</sup>Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas  
(antonia.freitas2011@hotmail.com)

<sup>2</sup>Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas  
(juliano.kruger@ifam.edu.br)

## **RESUMO**

A participação popular tem se tornado um dos mecanismos que garantem a qualidade, a democracia e a eficiência no gasto público. Não obstante, a participação da população através de instrumentos como PPA, LDO e LOA ainda encontra-se incipiente nos municípios dos interiores. Esse quadro se agrava quando o contexto pesquisado é o interior do Amazonas. Sendo assim, a presente iniciativa teve por objetivo principal verificar a adoção do processo de gestão participativa e democrática da comunidade nos instrumentos de gestão orçamentária em Manaquiri, através de um estudo de caso qualitativo, descritivo-exploratório, com a estruturação de entrevista junto à Secretaria Municipal de Planejamento do Município. Como conclusão, foi possível observar que, assim como outros municípios do interior do Amazonas, a participação popular é quase nula na elaboração dos referidos instrumentos.

**Palavras-Chave:** Participação Popular. Gestão Democrática. Cidadania.

## **ABSTRACT**

Popular participation has become one of the mechanisms that guarantee the quality, democracy and efficiency in public spending. Nevertheless, the participation of the population through instruments such as PPA, LDO and LOA still is incipient in the small towns. This condition worsens when the context is searched the interior of the Amazon. Thus, this initiative had the main objective to verify the adoption of a participatory and democratic management process of the community in budget management tools in Manaquiri, through a qualitative, descriptive and exploratory case study with the interview structure with the Secretariat Municipal city Planning. In conclusion, we observed that, like other cities in the Amazon, popular participation is almost nil in the preparation of these instruments.

**Key-words:** Popular Participation. Democratic Management. Citizenship.

---

<sup>1</sup> Aluna do Curso de Especialização em Gestão Pública do Campus Manaus Centro (CMC) do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas.

<sup>2</sup> Mestre em Gestão pela Universidade de Coimbra em Portugal. Especialista em Gestão Pública pela Universidade Federal de Santa Catarina. MBA em Auditoria Integral pela Universidade Federal do Paraná. Bacharel em Administração pela Universidade Federal de Ouro Preto. Bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Paraná e Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Santa Catarina. Professor de Administração do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas.

## **INTRODUÇÃO**

A Constituição de 1988 trouxe inegável acréscimo na composição institucional no que tange o processo orçamentário brasileiro. Ela não só introduziu o processo de planejamento no ciclo orçamentário, medida tecnicamente importante, mas, principalmente, reforçou o Poder Legislativo. Em seu artigo 165, a nova carta indica que, por iniciativa do poder Executivo devem ser estabelecidas, além do Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e ainda a Lei Orçamentária Anual (LOA).

O Município de Manaquiri foi criado pelo decreto Estadual nº. 6.158 de fevereiro de 1982, desmembrado dos Municípios de Borba, Careiro e Manacapuru, constituído pelo distrito de Manaquiri. Deve-se esse nome Manaquiri a uma formiga que existia em grande escala no Município. O povoamento da região ganhou impulso a partir de 1877, porém, sua fundação como município só ocorreu em 10 de dezembro de 1981.

Os instrumentos LOA, LDO e PPA podem ser garantidores de democracia ao nível da participação na sua elaboração, sendo planejados com base na utilização de recursos da comunidade, de forma a não esgotá-los ou degradá-los.

É imprescindível que se leve em conta as prioridades e necessidades não só do país, mas, também dos municípios para que o Orçamento Público seja elaborado através da escolha de uma política fiscal direcionadora das necessidades da população que são diversas, afinal, é no município que a prática das ações democráticas ocorre, os Estados e a União são entes abstratos, considerando sua estrutura geográfica, enquanto os municípios são entes físicos.

Levando em consideração o exposto acima, a presente iniciativa teve o intuito de responder: qual é o nível de adoção da participação da comunidade na elaboração dos instrumentos de gestão orçamentária do município de Manaquiri?

Com vistas a responder tal pergunta, traçou-se o objetivo geral como sendo o de verificar a adoção do processo de gestão participativa e democrática da comunidade nos instrumentos de gestão orçamentária em Manaquiri.

Para isso, contou-se com os objetivos específicos que seguem: (a) levantar referencial bibliográfico que tratasse do planejamento, da gestão democrática e participativa, e dos instrumentos da gestão orçamentária; (b) realizar entrevista junto à Secretaria Municipal de Planejamento para auferir sobre a participação popular da comunidade junto aos instrumentos de gestão orçamentária de Manaquiri; e (c) concluir sobre a adoção da participação da comunidade na elaboração dos instrumentos de gestão orçamentária do município.

A presente iniciativa foi dividida em quatro seções, sendo a primeira a presente introdução que trata da delimitação do tema, dos objetivos e da justificativa de escolha da temática. A seção seguinte tratou dos procedimentos metodológicos com a classificação da pesquisa sob três óticas: quanto ao método e forma de abordar o problema, quanto aos objetivos e quanto aos procedimentos adotados para a coleta de dados. A terceira seção tratou de apresentar os resultados e discussões englobando conceitos acerca da gestão pública orçamentária, gestão democrática e participativa a partir dos controles oficiais, os instrumentos de gestão pública orçamentária. Na sequência a seção apresentou o caso relativo a Manaquiri. A quarta seção tratou das considerações finais e por fim vieram as referências utilizadas.

## **MÉTODO OU FORMALISMO**

### **CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA**

Uma pesquisa tem por finalidade conhecer e explicar os fenômenos que ocorrem ao nosso redor. Para Trujillo Ferrari (1982, p. 168) uma pesquisa “destina-se a duas finalidades mais amplas que a simples procura de respostas”: a primeira é a finalidade vinculada ao enriquecimento teórico das ciências e a segunda, relacionada com o valor prático ou pragmático da realidade.

Existem muitas maneiras de se classificar e nomear os tipos de pesquisa, porém, aqui se apresenta a classificação da pesquisa ao nível das tipologias elencadas por Richardson *et al.* (2007) quanto ao método e forma de abordar o problema e Gil (2007) quanto aos objetivos e procedimentos adotados para a coleta de dados, que seguem:

Quanto ao método e forma de abordar o problema, pode-se classificar a pesquisa como qualitativa, com a atribuição de cientificidade a conhecimentos advindos da teoria-experiência, que trata da gestão orçamentária participativa em Manaquiri.

Quanto aos objetivos, pode-se classificá-la como sendo exploratório-descritiva, por tratar de assunto ainda com pouco conhecimento acumulado e sintetizado, através da descrição destes fenômenos.

Quanto aos procedimentos adotados para a coleta de dados, utilizou-se o estudo de caso que, conforme Araújo *et al.* (2008) é uma abordagem metodológica de investigação "(...) adequada quando procuramos compreender, explorar ou descrever acontecimentos e contextos complexos, nos quais estão simultaneamente envolvidos diversos fatores". Para isso, fez-se a aplicação de uma entrevista baseada em um questionário com 22 (vinte e duas) questões junto à Secretaria Municipal de Planejamento de Manaquiri na figura do Secretário de Administração e Planejamento e sua assistente especial. Utilizou-se também para alicerçar esta iniciativa o referencial bibliográfico através da coleta de material impresso e digital publicado e condensado.

## CAMPO DE PESQUISA

A presente pesquisa foi realizada junto à Secretaria Municipal de Planejamento do Município de Manaquiri no Estado do Amazonas. Situado ao sul de Manaus, capital do estado, o município pertence à Mesorregião do Centro Amazonense, Microrregião de Manaus e integrante da Região Metropolitana de Manaus. O município foi fundado no dia 10 de dezembro de 1981, tendo atualmente 34 anos. O município possui distância da capital Manaus de aproximadamente: 60 quilômetros em linha reta e 157 quilômetros de distância em condução. O tempo de condução estimado é de 3 horas da capital. Como características geográficas, possui uma área de 3.975.759 quilômetros quadrados e uma população estimada pelo IBGE (2015) de aproximadamente 28.413 habitantes.

## RESULTADOS E DISCUSSÕES

### GESTÃO PÚBLICA ORÇAMENTÁRIA

O planejamento orçamentário é utilizado como instrumento na administração pública, e é através desse planejamento que é possível concretizar as políticas programadas, tornando-as transparentes e definindo as prioridades das ações que integram os planos de governo.

Para Souza (2008) o orçamento é um domínio dos desperdícios públicos, pois direciona e contém ações dos governantes, sendo que a participação da coletividade é indispensável e acontece a partir do conhecimento e da prestação de contas. Assim,

[...] 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. A execução desse programa de trabalho exige autorização prévia do órgão de representação popular; e a forma material desse órgão expressar sua autorização é a lei (ANGÉLICO *apud* SOUZA, 2008, p. 35).

De acordo com o disposto na citação acima o orçamento permite a efetivação de custos e custeio, em uma junção de gastos e custeamento das atividades já existentes, tais como: manutenção, despesas de caráter de investimentos, de novos equipamentos para determinado período chamado exercício financeiro, esquadrihando os planos de governos propostos, suas metas, ações e objetivos.

De tal modo o orçamento objetiva planejar ações de governo, seus objetivos, metas e prioridades, ou seja, as necessidades de uma população, procurando um equilíbrio entre o que está sendo programado para obter de receitas e quais os destinos que deverão ser permitidos.

A Constituição Federal de 1988 institui as peças do sistema orçamentário brasileiro, ou instrumentos de planejamento orçamentário em seu art. 165:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I – o plano plurianual;

II – as diretrizes orçamentárias;

III – os orçamentos anuais.

§ 1º A lei que institui o plano plurianual estabelecerá, de forma regional, 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.

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias 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.

§ 5º a lei orçamentária anual compreenderá:

I – o orçamento fiscal[...];

II – o orçamento de investimento das empresas [...];

III – o orçamento da seguridade social [...]; (BRASIL, 1988).

Percebe-se, portanto que a LOA une basicamente três orçamentos em um: o fiscal, o de investimento das empresas e o da seguridade social.

A integração dos três instrumentos permite o planejamento ao nível orçamentário e financeiro, possibilitando direcionamentos ao nível econômico local, regional ou nacional.

## OS INSTRUMENTOS DE GESTÃO PÚBLICA ORÇAMENTÁRIA

Como instrumentos de gestão pública orçamentária, tem-se o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual.

Para Santos (2009), o PPA, a LDO e a LOA são essenciais para a disposição e preparação da proposta orçamentária do município, pois valida e fiscaliza o cumprimento das metas e ações previstas.

### *O Plano Plurianual (PPA)*

O PPA apresenta os critérios de ação e decisão, que devem orientar os gestores públicos (Diretrizes); estipula os resultados que se busca obter na gestão (Objetivos), inclusive expressando-os em números (Metas) e desenha o conjunto de ações a serem praticadas (Programas).

Nesta configuração, evidencia-se que o Plano Plurianual é um planejamento de ações para um médio período de quatro anos, voltadas para o desenvolvimento de uma determinada esfera, região, setor ou unidade da administração pública, que trará acréscimo de conteúdos para as necessidades públicas.

O Plano Plurianual estabelece de forma regionalizada (no caso dos municípios, dar-se por distritos, povoados, bairros e regiões), as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para as despesas de capitais e outras delas decorrentes, bem como aquelas relativas a programas de duração continuada (mais de um exercício financeiro). A vigência da lei que instituir o PPA será de 4

anos, ou seja, do segundo ano do mandato atual Chefe do Poder Executivo até o término do primeiro exercício (SANTOS, 2009, p. 4).

Vale salientar que no plano, deverão estar contidos entre outros dados: o objetivo a ser alcançado, o programa a ser desenvolvido, o órgão responsável pela sua execução e fiscalização, o recurso financeiro a ser gasto, sua origem, seu prazo de execução, indicadores de avaliação, meta física e diagnóstico da situação regional.

### *A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)*

A Lei de Diretrizes Orçamentárias estabelece normas de controle e julgamento dos programas pertinentes aos orçamentos. Ainda integra o anexo de metas fiscais, que estabelece suas metas anuais, com valores correntes, ou seja, valores atuais embasados no cenário regional, e valores constantes, que tratam de valores extraídos dos índices de inflação ou deflação, adequados às projeções das receitas, despesas, resultado nominal (obtido no cálculo da diferença entre as receitas e as despesas orçadas), resultado primário (obtido com a exclusão das receitas totais as aplicações financeiras e juros nominais devidos das despesas totais) e o montante da dívida pública para os três exercícios seguintes ao ano de sua elaboração e acima de tudo o seu memorial de cálculo, ou seja, os caminhos que levam à obtenção de determinado resultado. Sendo assim, a LDO estabelece as metas e prioridades da gestão pública para o próximo exercício financeiro, servirá de base para a elaboração da lei orçamentária e alterações tributárias.

A LDO também define regras para mudanças nas leis de impostos, finanças e pessoal e orienta a elaboração do orçamento anual. Completando as regras e orientações para elaboração do Orçamento Municipal tem-se a LOA (Lei Orçamentária Anual) que discrimina lucros e custos colocando a política econômica, financeira e o programa de governo sem desrespeitar os princípios da unidade, universalidade e anualidade (CARVALHO, 2006, p. 15).

Em consonância com o autor a LDO define regras e dispõe sobre as metas e prioridades para a Administração Pública.

### *A Lei Orçamentária Anual (LOA)*

A Lei Orçamentária Anual completa a tríade orçamentária e antecipa as receitas obtidas, e fixando os custos a serem executados pela gestão pública. A Lei Orçamentária Anual convalidará os gastos da gestão para um ano financeiro, pela qual atenderá os planos e trabalho do governo.

A Proposta Orçamentária deve detalhar todos os gastos da Gestão Pública, acompanhando todos os orçamentos de suas entidades, órgãos, secretarias, fundos, entre outras, ou seja, a Lei Orçamentária Anual deve dispor de todos os orçamentos da gestão, tais como: o fiscal, o de investimentos e o da seguridade social.

Desta forma, a proposta orçamentária a ser empregada para o próximo ano financeiro, deverá de forma detalhada apresentar todas as receitas programadas a receber, com detalhamento de suas projeções e o método que a levou a encontrar tal resultado.

Ainda deve demonstrar todas as despesas a serem executadas, pois nenhuma delas pode ser realizada, caso não conste nessa lei. Com isso a Lei Orçamentária Anual, atende a diversas posições legais, para que se possa designar alguma dotação orçamentária, que nada mais é do que reservar fontes de recursos para a realização de despesas, estando acima de tudo compatível com o pretendido no Plano Plurianual válido para o Orçamento em questão e com suas metas da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

A Lei Orçamentária Anual é um instrumento de programação de trabalho do governo como um todo, e de cada um de seus órgãos em particular, que permite um controle sobre as finanças públicas, evitando que sejam realizados gastos que não tenham sido orçados (SALLES, 2014, p. 27).

Por isso, participar da elaboração dos componentes orçamentários, permite à sociedade um acompanhamento mais próximo da execução das despesas públicas, nas três fases descritas acima, para impedir irregularidades e desperdícios dos recursos públicos.

## GESTÃO DEMOCRÁTICA E PARTICIPATIVA PELOS CONTROLES OFICIAIS

O ciclo participativo de planejamento e orçamento das prefeituras deve assumir um compromisso com o aprofundamento da democracia participativa e não ater-se a planos feitos a portas fechadas, dentro dos gabinetes e distantes da população, ou seja, deve buscar a elaboração de projetos e propostas e realizar a aplicação dos recursos públicos com intensa participação popular.

A articulação dos instrumentos de Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) não é apenas uma exigência do modelo de planejamento, orçamento e gestão previstos na Constituição Federal, mas também uma condição para garantir que, em todos os níveis de governo, os Planos de Assistência Social não sejam “apenas um conjunto de objetivos idealizados e não factíveis ou realizáveis” (BRASIL, 2008, p. 16).

Na atualidade, depara-se com uma variedade de abordagens e definições sobre esses instrumentos, as quais não necessariamente se distinguem como excludentes, mas demandam maior clareza em sua definição para que possam oferecer maior esclarecimento e servir de suporte aos atores envolvidos no processo de tomada de decisão sobre as políticas públicas.

O PPA, LDO e a LOA estabelecem canal institucional permanente de participação da sociedade no planejamento governamental e no acompanhamento da execução das ações programadas. Com a união desses três instrumentos tem-se como resultado: diminuição do desperdício e da corrupção na gestão dos recursos (Transparência e Eficiência); aumento da aderência da atuação governamental às necessidades da população (Eficácia) e a consolidação e disseminação da cultura do planejamento e do controle social na população (Transformação Social).

Foi muito importante a introdução da participação social no processo democrático municipal. Conforme cita Campos (2004, p. 2),

A criação de mecanismos institucionais de participação popular no processo de formulação e implementação de políticas sociais públicas foi uma conquista importante da sociedade civil no processo de construção da democracia no Brasil, cujos frutos aparecem tanto na Constituição Federal de 1988, como nas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais. Esse processo aponta para um possível rompimento com a forma emergencial, fragmentada e descontinua que caracterizou ao longo do tempo as políticas públicas em nossa sociedade.

Neste sentido a participação popular no âmbito do município se estabelece em uma possibilidade de inovação e mudanças, por meio da construção de uma nova institucionalidade capaz de transformar o padrão de gestão vigente e da introdução de práticas participativas na gestão pública.

Quando a população compartilha da discussão, do planejamento, quando opina e é ouvida, ela se responsabiliza e se envolve com o cumprimento das normas.

Segundo Salles (2010, p. 81),

Essa participação é positiva por si mesma, independentemente dos resultados que promove, pois significa mais acesso do cidadão aos espaços institucionalizados de decisão, por isso acreditamos que ela também leva a melhores resultados. Quantas vezes você já deve ter assistido a discursos entusiasmados de personalidades públicas a respeito de algum tema da cidade (liberação de recursos para uma obra, resultados obtidos de contatos com o governador do Estado ou em Brasília etc.), acompanhado de forma sonolenta pelo público que nem compreende exatamente o que está sendo dito, já que o assunto parece tão distante, inacessível.

Em consonância com a citação acima quando a população se envolve nas ações de decisão, de planejamento, forma-se uma massa crítica a respeito dos temas, acumulam-se informações e reflexões que provocam interesse. E, se a participação é eficaz e não apenas figurativa, os movimentos populares se distinguem nas medidas adotadas e contribuem para seu sucesso. É nessa definição que a participação pode significar ganhos de eficácia, além da ampliação da democracia.

Ainda de acordo com Salles (2010, p. 81),

A participação social, quando efetiva, é capaz de elevar a governabilidade, pois tende a impactar a máquina administrativa promovendo maior transparência, agilidade e flexibilidade, garantindo a adaptabilidade de longo prazo das políticas públicas.

A reunião de representantes do governo e da sociedade civil em um espaço legítimo de discussão (Conselhos Gestores, Orçamento Participativo, Fóruns específicos, etc.) tem por desígnio dar maior transparência à gestão, além de agenciar um aprendizado democrático entre as partes, que se traduz em benefícios para ambos.

O mesmo autor salienta ainda que,

A iniciativa do MEC de investir na formação dos gestores públicos municipais é de um valor inestimável; significa construir fundamentos sólidos para o aprimoramento da Democracia no país. É no município que exercemos diariamente nossa cidadania e os gestores municipais desempenham função primordial como elos entre os cidadãos e o poder público. A visão que os usuários dos serviços oferecidos pelas administrações municipais têm do papel do poder público na Democracia depende em grande medida da forma como os gestores exercem suas atividades (SALLES, 2010, p. 1).

Sendo assim a integração do PPA, da LDO e da LOA aliada com a gestão democrática implica a agregação da despesa pública, obtendo-se a conexão programática do setor público, o discernimento dos objetivos e metas e a introdução de dados físicos, propiciando o acompanhamento e a avaliação dos resultados por parte da população.

É importante salientar que o referendo e o plebiscito são também mecanismos garantidores de democracia na administração pública e levam a consulta à população para que ela delibere sobre um determinado assunto “de acentuada relevância”, como afirma a lei (art. 14 da Constituição Federal de 1988). O que difere um instrumento do outro é que no referendo a população é consultada “*a posteriori*” (depois) da lei aprovada no Congresso, enquanto que no plebiscito a consulta é feita “*a priori*” (antes) da lei ser aprovada.

## O CASO DE MANAQUIRI

Baseando-se nos processos de análise e interpretação da pesquisa, após a coleta de dados através de entrevista realizada na Secretaria de Planejamento da Prefeitura Municipal de Manaquiri, foi possível observar que, a participação da população nos processos de elaboração do PPA, LDO e LOA é muito além do esperado para um município com um total de 28.413 habitantes, pois, a quantidade de pessoas que participaram das reuniões foram repetidas 15 por reunião.

Essa baixa participação pode ser entendida sob duas óticas: a primeira deve-se ao descrédito aos políticos de um modo geral, e em especial aos do município de Manaquiri, que só procuram o povo em períodos de eleição, fazendo promessas que após eleição não se concretizam; muitos ainda fixam residência na cidade de Manaus, capital do Estado e deixam de lado o seu compromisso com o município que os elegeu. Os que ficam acabam por trabalhar o lado patrimonialista da administração pública, visando benefício próprio. A segunda ótica é a da falta de interesse da população, visto que, a política sempre foi um “tabu” para o povo. Não se trata nem de afirmar que o desinteresse é por falta de acesso à informação, mas nitidamente porque o próprio povo generaliza o seu conceito atribuindo-a a roupagem da politicagem e da corrupção, condição esta, *sine qua non*, não se faz política.

Essa condição de “não querer saber de política” acaba por agravar ainda mais o cenário de baixa participação nas seções de elaboração dos instrumentos oficiais de controle. É visível que para uma população desinteressada, quanto menos tomar conhecimento das ações do governo, menor será a cobrança de posturas ativas e fiscalização. A falta do cumprimento do princípio da publicidade e transparência deixa a administração pública sem visibilidade, e, portanto, sob foco de práticas eleitoreiras, clientelistas e favoritistas.

Segundo Figueiredo (2001, *apud* Mileski, 2003) “um dos meios de assegurar que o cidadão exercite a participação popular é a audiência pública, considerada um ambiente propício para a conscientização e discussão da sociedade”.

Ao analisar as respostas das perguntas sobre a quantidade de pessoas que participaram das reuniões, encontros, audiências de planejamento do PPA, LDO e LOA e qual o grupo de pessoas que mais procuram ou se interessam pelas prestações de contas da administração municipal, foi possível perceber que somente os políticos participaram das reuniões em todos os seguimentos e se interessaram pelas prestações de contas da administração municipal, enquanto os outros seguimentos como, estudantes, sindicatos, presidentes de associações ou comunidades, ou até mesmo a população em geral não participa das reuniões ou não se interessou pelo tema da prestação de contas municipais.

Na questão que tratava da participação popular no processo de elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias nos últimos três exercícios e ainda da participação popular no processo de elaboração da Lei Orçamentária Anual nos últimos três exercícios foi possível observar que houve um número muito pequeno de pessoas: cerca de 15 participantes por reunião (os mesmos anteriormente mencionados).

Na questão que perguntava se o Poder Executivo realizava audiências públicas para avaliar o cumprimento das metas fiscais estabelecidas na LDO conforme estabelece a Lei de Responsabilidade Fiscal, a resposta foi positiva e que isso acabou por iniciar no exercício 2013, tendo a participação da população nas audiências públicas de aproximadamente 30 pessoas.

De acordo com Carvalho Filho (2008), “o incentivo à participação popular e a realização de audiências públicas, só serão evidentes quando houver a divulgação espontânea, completa e correta dos instrumentos de transparência da gestão fiscal”.

Sobre a questão da publicação dos relatórios de execução orçamentária, a resposta é dada levando em conta que são somente publicados no “DOM” – DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO, portanto não há veiculação em outros meios efetivos para atingir a população, como o Diário Oficial do Estado ou até mesmo em outros meios de fácil acesso, como mural de avisos, uma vez que o município não possui um jornal na cidade, ou até mesmo na internet, através de um portal de transparência que hoje é uma das mídias mais acessadas pela população para acesso à informação.



Almeja-se que a sociedade compareça às audiências, exerça sua participação e fique mais próxima da Administração Pública.

Assim como o que se refere à publicidade dada aos elementos de gestão fiscal, as audiências públicas precisam ser divulgadas com antecedência e em meios de amplo acesso popular, além de serem realizadas em locais, dias e horários acessíveis a todo e qualquer cidadão (SALLES, 2010, p. 6).

A secretaria salientou que são bem poucos cidadãos que procuram, ou consultam as prestações de contas da administração municipal anualmente. Dentre os motivos, acredita-se talvez por não haver interesse em saber onde são aplicados os recursos da prefeitura, ou por falta de conhecimento de como ter acesso a essas informações.

Brant (2001, p. 69-72) considera que,

Discutir publicamente assuntos relevantes em audiência pública é uma forma de contestá-los. Aliás, a audiência pública também é uma forma de refletir e pensar em novas formas de agir e de melhorar os processos a fim de contribuir para a tomada de decisão com vistas ao bem estar coletivo.

Por fim, foi perguntado se o Poder Executivo apura os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101 de 4 de maio de 2000), a secretaria informou que essa apuração é realizada semestralmente. Os limites de gastos com pessoal, dívida consolidada e serviços de terceiros encontram-se dentro dos limites previstos na legislação segundo a Secretaria de Planejamento.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Levando-se em conta que o objetivo geral da presente iniciativa foi cumprido como podemos perceber na consulta com os três instrumentos de gestão orçamentária que são: LOA, PPA LDO, o município não possui uma gestão democrática bem definida, o que se percebe é que existe sim, uma pretensão da gestão municipal e que isso acontece mais ao nível do longo prazo, pois essa é uma das metas do município, tornar a gestão um instrumento democrático e participativo no que se refere ao planejamento orçamentário, em que a população tenha oportunidade de colaborar na sua construção.

A transparência do orçamento e das demais contas públicas é essencial para todos os colaboradores e cidadãos conhecerem a origem dos recursos do governo e onde estão sendo investidos ou aplicados. Há toda uma legislação sobre essa questão que precisa ser pensada, conhecida e amplamente divulgada. E isto colabora para o fortalecimento da cidadania e da garantia de um governo do povo, para o povo.

No mais, é necessário definir uma administração municipal com responsabilidade, transparência, compromisso e clareza, além de realizar plebiscitos e referendos de aprovação de projetos que venham a trazer benefícios reais à comunidade em geral, como associações, estudantes, sindicatos, entre outros.

É importante que exista um portal da transparência que funcione para divulgar as prestações de conta do município, para que essa divulgação não seja unicamente pelo Diário Oficial do Município, afinal, a população precisa ter conhecimento de como e onde estão sendo aplicados os recursos e qual o percentual destinado à manutenção da educação, da saúde e da infraestrutura.

A baixa participação via controles oficiais no município se dá prioritariamente pela baixa divulgação e informação. Por falta de conhecimento da população e também pela falta de interesse. Há uma descrença política em meio a escândalos e corrupções que vem ocorrendo no cenário político do país.

Ações que envolvam associações, sindicatos, presidentes de comunidades, estudantes, professores, agricultores e ribeirinhos, trará uma aproximação da população à gestão pública municipal, possibilitando uma melhoria desse cenário e consolidando uma gestão democrática e participativa, que seja “aberta” ao povo.

Por fim, houve alguns entraves no serviço público, quanto ao atendimento e disponibilidade do secretário para a entrevista na Secretaria Municipal de Planejamento, porém, são entraves que existem em qualquer seguimento.

Apesar dessas limitações, esta pesquisa apresenta um assunto de grande importância e que vem despertando o interesse de toda sociedade, haja vista o fortalecimento da democracia no país. Sendo assim, espera-se que esta pesquisa sirva de base para outras investigações que poderão elucidar e analisar os objetos de estudo aqui explorados, analisando a gestão democrática ao nível da região, da circunvizinhança e ao nível de Estado para verificar se a tendência da gestão participativa e democrática ainda é incipiente ao nível do Estado do Amazonas.

## REFERÊNCIAS

AMAZONAS. **Decreto Estadual nº 6.158 de 25 de fevereiro de 1982.** Que trata do desmembrado dos municípios de Borba, Careiro Manacapuru. Amazonas: Assembleia Legislativa, 1982.

ARAÚJO, Cidália *et al.* **Estudo de Caso. Métodos de Investigação em Educação.** Instituto de Educação e Psicologia, Universidade do Minho, 2008.

BRANT, J. **O discreto charme de uma audiência pública. Avaliação:** Revista da Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior. Campinas: v. 6, n. 2, p. 69-72, 2001.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado, 1988.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 28 de fevereiro de 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Planos de assistência social: diretrizes para elaboração.** Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; São Paulo: Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2008.

CAMPOS, E. C. S. de. **O Conselho Municipal de Assistência Social de Rolândia – CMAS: os desafios para a consolidação de uma gestão democrática.** Dissertação de Mestrado em Serviço Social e Políticas Social. Londrina: Universidade Estadual de Londrina, 2004.

CARVALHO, J. B. **Transparência na gestão fiscal. Veritas:** Revista Científica Multidisciplinar da Faculdade Boas Novas (FBN), n. 2, v. 1, 2006.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual do Direito Administrativo;** Rio de Janeiro; Editora Lumen Juris, 2008.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

IBGE. **Estimativas da população residente no Brasil e Unidades da Federação com data de referência em 1º de julho de 2015.** Disponível em: <[ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas\\_de\\_Populacao/Estimativas\\_2015/estimativa\\_dou\\_2015.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2015/estimativa_dou_2015.pdf)>. Acesso em: 26 de fevereiro de 2016.

MILESKI, H. S. **O Controle da Gestão Pública.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa Social: métodos e técnicas.** São Paulo: Atlas, 2007.

SALLES, H. M. **Gestão Democrática e Participativa.** Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC: CAPES: UAB, 2010.

SANTOS, J. S. **Orçamento Público e Planejamento na Administração Pública-municipais.** Rio de Janeiro; Editora Lumen Juris, 2009.

SOUZA, C. S. de **O papel do controle interno na gestão dos gastos públicos.** Monografia (Ciências Contábeis). Curitiba: FAE - Centro Universitário, 2008.

TRUJILLO-FERRARI, A. **Metodologia da pesquisa científica.** São Paulo: Mac-Graw-Hill do Brasil, 1982.