

# Participação Social na Construção do PPA 2014-2017 de Ijuí/RS

## Social Participation in PPA 2014-2017 Construction in Ijuí/RS

Tassia Tabbille Steglich

Prefeitura do Município de Ijuí - Poder Executivo, Secretaria Municipal de Planejamento e Regulação Urbana. RS, Brasil.  
E-mail: tassiatsteglich@gmail.com

---

### Resumo

O orçamento público é um dos instrumentos utilizados pela Administração Pública para garantir o atendimento das demandas sociais. Entretanto, para que estas demandas sejam conhecidas do Poder Público, torna-se necessária a participação da sociedade nos eventos públicos destinados à discussão para elaboração dos instrumentos orçamentários. Este artigo realiza um apanhado teórico sobre conceitos pertinentes ao tema, realizando inclusive o estudo da participação social na elaboração do PPA 2014-2017 do Município de Ijuí, Rio Grande do Sul. Para enriquecer a abordagem da pesquisa, foram aplicados questionários *online*, buscando identificar a relação entre os cidadãos ijuienses e Administração Pública municipal. Foi possível perceber a falta de interesse dos indivíduos em relação à participação em eventos destinados a discussões públicas sobre o processo de elaboração do orçamento municipal e, neste sentido, ao final deste estudo são realizadas proposições, que poderão auxiliar na construção de uma consciência coletiva acerca da relevância da participação social na construção dos instrumentos de planejamento e orçamento.

**Palavras-chave:** Gestão Municipal. Orçamento Público. Participação Social.

### Abstract

*Public budget is one of the instruments used by public authorities to ensure the fulfillment of social demands. However, so that such these demands are known to the government, it is necessary the society's participation in public events in order to dialogue about the budget instruments preparation. This article makes a theoretical overview of relevant concepts to the topic, besides carrying out the study of social participation in the PPA 2014-2017 preparation in the City of Ijuí, Rio Grande do Sul. To enrich the research approach, online questionnaires were performed in order to identify the relationship between Ijuí city's dweller citizens and public administration. It was possible to notice the lack of individuals interest regarding the participation in events aimed at public discussions on the preparation of the municipal budget process and therefore, the end of this study makes proposals that can assist in building a collective awareness on the social participation relevance in the construction of planning and budget tools.*

**Keywords:** Municipal Management. Public Budget. Social Participation.

---

### 1 Introdução

Contextualizar a participação social como um instrumento democrático significa compreender que a manifestação da vontade dos cidadãos deve ser encarada como essencial em uma sociedade. O cidadão é o usuário dos bens e serviços públicos e, por esta razão, precisa se fazer presente nos momentos de decisão acerca dos temas, que lhe são correlatos.

Participar de discussões sobre interesses coletivos é um direito dos cidadãos, legitimado por meio de audiências públicas, por exemplo. Porém, nem sempre a participação da sociedade ocorre de maneira plena, sendo necessário compreender os motivos da falta de interesse em determinadas questões.

Para entender a relevância deste tema frente às discussões orçamentárias e à aplicação dos recursos públicos, este artigo conceitua questões relacionadas à Administração Pública, concebendo abordagens atuais e apontando a importância de uma gestão pública eficiente sob todos os aspectos.

As questões orçamentárias também são abordadas,

conceituando-se os três orçamentos básicos de todas as esferas governamentais: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). Estas informações servem de embasamento para a construção do conhecimento sobre a participação e controle social e, por fim, para a contextualização do significado desta participação no tocante à gestão orçamentária.

Por outro lado, busca-se também analisar a participação social na gestão orçamentária do Município de Ijuí, tendo por enfoque duas questões: a participação social na construção do PPA 2014-2017 e o interesse social neste tipo de questão, evidenciado por meio da aplicação de questionário *online*. De modo geral, a participação social ainda ocorre de maneira pouco expressiva, sendo importante conceber maneiras de aumentar os índices de participação, buscando a conscientização dos cidadãos, quanto à necessidade de uma gestão pública participativa.

## 2 Material e Métodos

Esta pesquisa se classifica como descritiva que, no entendimento de Gil (2007), tem o intuito de descrever o objeto da análise, caracterizando-o, além de contextualizar os problemas relacionados ao mesmo. Para Fonseca (2012, p.22), a pesquisa descritiva “procura responder questões do tipo ‘o que ocorre’ na vida social, política e econômica, sem, no entanto, interferir nessa realidade”.

A abordagem deste estudo é predominantemente quantitativo, pois conforme Almeida (2011, p.39) “caracteriza-se pelo uso de ferramentas estatísticas para o tratamento dos dados, visando medir as relações existentes entre as variáveis, que, por sua vez, são previamente estabelecidas à semelhança das hipóteses”. Para Fonseca (2012, p.35), a pesquisa quantitativa “procura estabelecer uma regra, um princípio, algo que reflita a uniformidade do fenômeno (ou parte dele)”.

Quanto aos procedimentos, o estudo se caracteriza como pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e estudo de caso. Os sujeitos deste estudo foram cidadãos do Município de Ijuí, Rio Grande do Sul. Foram utilizados dois universos amostrais específicos: o primeiro deles se refere aos participantes das audiências públicas destinadas à elaboração do PPA 2014-2017 do Município de Ijuí; o segundo se refere aos respondentes ao questionário *online* aplicado.

As audiências públicas do Orçamento Participativo foram realizadas no período de 12 de abril a 18 de julho de 2013, sendo coletadas as informações referentes ao número de cidadãos participantes no total de 30 encontros realizados. Os questionários *online*, por sua vez, foram aplicados no período de 22 de junho a 22 de agosto de 2015, produzindo um total de 221 respostas.

## 3 Resultados e Discussão

### 3.1 Participação Social como instrumento democrático e de efetivação do bem-estar coletivo

A participação social é uma característica essencial dos governos democráticos. No Brasil, ela passou a ser mais presente na esfera pública com o advento da Constituição Federal atual, em 1988. Participar da Administração Pública e de discussões sobre interesses coletivos é um direito dos cidadãos, sendo esse engajamento “importante e indispensável no processo de formulação, implementação e avaliação de programas e políticas públicas” (SANTOS; SALGADO; SILVA, 2016, p.67).

A Administração Pública pode ser conceituada como um “processo estruturado de planejamento, organização, orientação, execução, avaliação e aprimoramento das atividades da instituição pública” (OLIVEIRA, 2014, p.4). De modo geral, as atividades públicas devem ser direcionadas ao atendimento das necessidades dos cidadãos e da própria sociedade, por meio de um conjunto de bens e serviços disponibilizados por intermédio de estruturas específicas (PALUDO, 2015).

O principal objetivo da Administração Pública é o bem comum da coletividade. No entanto, a sua atuação deve ir além dos interesses coletivos, devendo contemplar a multiplicidade de necessidades sociais existentes (FLORES, 2013). Neste sentido, atualmente, há um novo pensamento sobre a gestão pública e o modo de gerir a coisa pública. A participação do cidadão se torna imprescindível para uma gestão de qualidade, ganhando destaque em estudos e em discussões (SANTOS; SALGADO; SILVA, 2016). É necessário um novo formato de gestão pública, voltada para uma evolução constante da eficiência e eficácia dos processos administrativos, buscando como objetivo primeiro e único a satisfação das demandas sociais.

O que se percebe é a adoção de posturas públicas, cada vez mais embasadas no comportamento esperado do gestor privado. O público, agora, é visto sob a ótica da qualidade, trazendo da esfera privada os conceitos de eficácia e eficiência na prestação de serviços, visto que a apreensão com o nível de endividamento do ente público conduz a um novo pensar sobre a qualidade dos gastos nas políticas públicas governamentais (VAINER; ALBUQUERQUE; GARSON, 2005, p.7). Assim, esta nova forma de perceber a Administração Pública permite que os cidadãos ocupem espaços cada vez mais expressivos nas discussões sobre as demandas sociais.

Reconhece-se a relevância, para este estudo, de uma breve análise técnica dos instrumentos utilizados pelo Poder Público para a construção do orçamento público. O ciclo orçamentário governamental é composto por três leis: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

Seu início ocorre com a elaboração do PPA, encerrando-se apenas com o julgamento, pelo Poder Legislativo, da última prestação de contas do Poder Executivo. A integração destes instrumentos de planejamento, conforme Vainer, Albuquerque e Garson (2005) garantem que as ações planejadas para o médio prazo possam orientar o gestor público ao longo de cada exercício fiscal.

O PPA é o primeiro instrumento orçamentário elaborado. É a partir dele que ocorrem os desdobramentos das LOAs e LDOs. Ele estabelece “as prioridades do governo durante o período da duração do mandato, indicando os projetos de investimentos e os programas que envolvem custeio” (OLIVEIRA, 2014, p.58).

De acordo com Brasil (2015) e Controladoria-Geral da União (2015), o PPA é um instrumento de planejamento de médio prazo, utilizado pelas esferas governamentais, que visa estabelecer as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes, e para as relativas aos programas de duração continuada. Com vigência de quatro anos, vigora a partir do segundo ano de mandato até o primeiro ano do governo subsequente, buscando garantir a continuidade administrativa.

OPPA é composto por programas, que podem ser finalísticos

ou de apoio administrativo (VAINER; ALBUQUERQUE; GARSON, 2005). Esses programas se desdobram em ações, nas quais se encontram alocados os recursos (denominados dotações) dos orçamentos anuais. Conforme Brasil (2014), o programa é a articulação de ações que visam concretizar um objetivo, que pode ser a solução de um problema ou o atendimento de uma demanda da sociedade.

Os programas finalísticos são aqueles que resultam em bens ou serviços ofertados diretamente à população, enquanto os programas de apoio administrativo contemplam as despesas tipicamente administrativas, ou seja, de manutenção, ainda que contribuam indiretamente para os demais programas (VAINER; ALBUQUERQUE; GARSON, 2005).

As ações, por sua vez, são “operações das quais resultam produtos (bens ou serviços), que contribuem para atender ao objetivo de um programa” (BRASIL, 2015, p.69). De acordo com suas características, podem ser classificadas em atividade, projeto e operação especial, cujo desdobramento ocorre na elaboração da LOA. A União, Estados e municípios são obrigados a elaborar o PPA obedecendo a determinadas regras do ordenamento jurídico brasileiro (CREPALDI, 2013).

Após a elaboração e consolidação do PPA em lei, as esferas governamentais passam à elaboração da LDO, instrumento norteador da elaboração da LOA, pois “estabelece as prioridades que devem ser consolidadas na Lei Orçamentária Anual do ano fiscal seguinte” (OLIVEIRA, 2014, p.58). A LDO, portanto, define as metas e prioridades do governo a serem realizadas no ano subsequente.

Metas são a quantificação dos objetivos, uma vez que “representam a mensuração quantitativa e qualitativa das ações do governo que evidenciam o que se pretende fazer e qual a parcela da população a ser beneficiada com cada ação” (CREPALDI, 2013, p.38), enquanto as prioridades “definem critérios para eleição das ações que serão detalhadas no orçamento anual até o nível de elemento de despesa” (CREPALDI, 2013, p.39).

A LDO possui dois anexos importantes: o Anexo de Metas Fiscais e o Anexo de Riscos Fiscais. O primeiro discrimina as receitas, despesas, resultados normais e montantes da dívida pública, prevendo metas para os três anos seguintes; o segundo refere-se ao exercício atual e para os dois exercícios subsequentes.

A LOA, por sua vez, é constituída por três orçamentos distintos (CREPALDI, 2013) que, ao final, compõem um único orçamento anual (princípio da unidade orçamentária):

- ✓ Orçamento fiscal: receitas que serão aplicadas e despesas que irão gerar novos gastos;
- ✓ Orçamento de investimento das empresas, em que a esfera governamental detenha a maioria do capital social;
- ✓ Orçamento da seguridade social.

Na LOA, as ações constantes do PPA são desdobradas em projetos e atividades, com custos detalhados para cada um. Assim, este instrumento estabelece receitas e despesas das esferas governamentais e de órgãos públicos diversos (OLIVEIRA, 2014). A atividade busca alcançar o objetivo

de um programa de modo contínuo e permanente, enquanto o projeto é utilizado para alcançar objetivos em curto prazo (BRASIL, 2015; CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2015).

Além dos projetos e atividades, relacionados a ações contínuas ou com prazo de vigência específico, a LOA é formada também pelas operações especiais que, conforme o entendimento de Brasil (2015, p.70) são: “despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo, das quais não resulta um produto e não gera contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços”.

Todos estes instrumentos são construídos a partir de demandas sociais. Entretanto, o atendimento das demandas sociais só se torna possível a partir do conhecimento das mesmas; e este conhecimento, por sua vez, só se torna possível por meio da participação popular nas discussões promovidas pelo Poder Público. O cidadão deve participar ativamente da sociedade na qual está inserido, principalmente, no tocante à elaboração dos orçamentos públicos, buscando o atendimento de suas prioridades.

A Administração Pública deve realizar suas atividades de acordo com o interesse público (MELLO, 2016). O cidadão necessita participar das decisões de assuntos, que lhe dizem respeito e, neste sentido, praticamente todos os assuntos públicos dizem respeito aos cidadãos, na medida em que os bens e serviços só são ofertados, conforme a demanda de necessidades da sociedade.

Para que esta demanda seja, de fato, reconhecida pela esfera pública, o cidadão deve comparecer aos eventos promovidos pela Administração Pública, no intuito de demonstrar seu interesse em interagir nas discussões e nos processos decisórios. A participação da sociedade nas decisões é possível por meio dos mais diversos instrumentos. As audiências públicas, por exemplo, configuram-se em um destes meios, caracterizando-se como eventos voltados à discussão de determinado tema de interesse social. As audiências públicas permitem garantir a legitimidade dos conteúdos, uma vez que as decisões tomadas estão de acordo com as demandas e a anuência da população (COELHO, 2004).

Além da participação, é preciso que a sociedade exerça, também, o controle social, buscando limitar a ação pública às decisões que foram, de fato, tomadas pela coletividade. Controlar e fiscalizar o Poder Público significa, portanto, exigir dos agentes públicos que suas condutas estejam voltadas para a satisfação das demandas sociais, por meio de ações eficazes e transparentes.

O controle social pode ser exercido, diretamente, pelo cidadão (individualmente ou em grupo) ou através de Conselhos de Políticas Públicas (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2012). Os conselhos, conforme os alvos que se destinam a fiscalizar se configuram como requisito necessário para a transferência de recursos entre as esferas governamentais, a exemplo dos Conselhos Municipais de Saúde, Conselhos Municipais de Alimentação Escolar,

Conselho de Assistência Social, entre outros.

Controlar as atividades da Administração Pública é uma premissa do cidadão para o desenvolvimento da democracia plena, considerando a necessidade de zelar pelo que é de interesse comum, conforme entendimento da Controladoria-Geral da União (2012). Trata-se de um tema bastante atual, que interessa não somente aos cidadãos, mas também ao próprio aparelho estatal, pois permite que o trabalho executado pelos agentes públicos produza resultados cada vez mais eficientes. O que se percebe, entretanto, é que “ainda não há interesse e entendimento da população em compreender o seu papel na sociedade e também não há interesse por parte do governo em abrir mão do seu poder” (SANTOS; SALGADO; SILVA, 2016, p.80).

Com a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), novas abordagens surgiram na esfera pública, relacionadas principalmente à participação popular nas decisões tomadas pelos agentes governamentais. A LRF impôs, no § único do artigo 48, a realização de audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão dos planos, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos. A audiência pública é, portanto, um instrumento efetivo de participação popular, devendo ser utilizado veementemente pelo cidadão.

No contexto orçamentário, a participação social permite um maior controle sobre os gastos públicos, buscando aperfeiçoar a aplicação dos recursos em despesas, que sejam realmente necessárias para o bem-estar da coletividade, ou seja, “não basta que haja recursos, se faz necessário uma discussão sobre o que fazer com o que se dispõe e como melhor aplicá-los à satisfação das necessidades da população” (MEOTTI; ALVES, 2014, p.87). Desta forma, a participação social é um importante instrumento de interação entre o Estado e o cidadão “com vistas à efetividade das políticas públicas” (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2015, p.12).

Culturalmente, as instituições públicas não possuíam o hábito de incentivar a participação dos cidadãos (SANTOS; SALGADO; SILVA, 2016). De acordo com Coelho (2004), a prática de participação social na elaboração dos orçamentos públicos ganhou força a partir da Constituição Federal de 1988, que afirmou a democracia e a participação social como instrumentos efetivos e fundamentais da República.

Considerando esta maior consciência popular sobre as decisões políticas, “a dinâmica social acaba impondo e cobrando medidas as quais demandam constante aperfeiçoamento e aplicação de valores” por parte da Administração Pública (FLORES, 2013, p.42). O principal instrumento para a prática do orçamento participativo é o Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001) que previu, no artigo 4º, III, f, a gestão orçamentária participativa (BRASIL, 2001). O artigo 44 do referido dispositivo legal, por sua vez, elenca a realização de debates, audiências e consultas públicas como instrumento necessário à validação do orçamento participativo, sendo as mesmas condições obrigatórias para

aprovação das leis orçamentárias pela Câmara Legislativa de cada município.

### 3.2 Discussão do caso

Para Meotti e Alves (2014), os municípios são o ente mais próximo do cidadão e, por este motivo, se configuram em importantes ferramentas para o desenvolvimento da nação. Assim, aqui será analisada a participação dos cidadãos ijuíenses na elaboração do PPA 2014-2017 do Município de Ijuí, Rio Grande do Sul.

O Poder Executivo (personificado na figura do Prefeito Municipal e no órgão da Prefeitura Municipal) e o Poder Legislativo (Câmara de Vereadores) são as principais instâncias governamentais no âmbito do Município de Ijuí/RS. É por meio delas que se busca o objetivo primordial da Administração Pública: a oferta de bens e serviços públicos capazes de suprir as demandas sociais e proporcionar o bem-estar da comunidade.

A Administração Municipal de Ijuí é gerida pelo Prefeito Municipal. A Câmara de Vereadores é responsável pela elaboração e aprovação da legislação municipal, inclusive as relacionadas ao orçamento público. Neste sentido, o PPA, a LDO e a LOA municipal tramitam nesta Casa Legislativa. Em conjunto com o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCERS), a Câmara de Vereadores é responsável pela fiscalização do Poder Executivo municipal, inclusive com relação aos dispositivos legais orçamentários.

Para a elaboração do orçamento municipal, o município opta pelo instrumento do Orçamento Participativo (OP), instituído pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) e passando a vigorar no município a partir de 2010. O Plano de Governo da administração responsável pela elaboração do PPA 2014-2017 encontra-se disposto no Decreto Executivo nº 5.173, de 4 de janeiro de 2013. Compreendeu o período de 2013-2016 e buscou orientar a elaboração dos demais instrumentos de planejamento de metas e ações do Poder Executivo para o referido período.

A elaboração do PPA 2014-2017 do Município de Ijuí/RS ocorreu no período de abril a julho de 2013, tendo sido realizadas 30 audiências públicas para apresentação das propostas relacionadas à elaboração do Plano Plurianual municipal. A primeira audiência ocorreu em abril e a última em julho de 2013.

A preparação para estes encontros destinados ao público ocorreu por meio de treinamento dos servidores responsáveis pela elaboração do PPA junto às secretarias municipais. A importância da articulação entre os agentes envolvidos na tarefa de elaboração das propostas orçamentárias é colocada por Brasil (2015). De fato, a participação dos servidores envolvidos diretamente neste tipo de tarefa evidencia o grau técnico destas funções e a necessidade de se capacitar, cada vez mais, os agentes públicos.

A elaboração do PPA no Município de Ijuí é embasada por um Regimento Interno, aprovado a cada novo ciclo

orçamentário. De acordo com o regimento relacionado ao período 2014-2017, o processo de elaboração do PPA foi aberto à participação dos cidadãos residentes no Município de Ijuí, com o objetivo de debater, propor e deliberar sobre as políticas públicas indutoras para o desenvolvimento integrado de médio prazo do município.

Por ser um processo comunitário e participativo, os princípios do PPA 2014-2017 municipal foram: a) gestão participativa, democrática, compartilhada e solidária dos recursos públicos; b) participação efetiva da comunidade na elaboração e controle das matérias orçamentárias; c) melhoria das condições de vida da população, sobretudo, a mais carente do município; e d) melhoria e expansão do controle social pela via da organização da comunidade.

Ainda, de acordo com o Regimento do PPA 2014-2017, eram quatro as instâncias de participação popular: Reuniões Preparatórias Regionais, Plenárias Públicas Temáticas, Plenária Municipal de Delegados e Audiências Públicas. Para a realização das reuniões preparatórias regionais, os bairros municipais foram separados em regiões, sendo cada região formada por bairros adjacentes.

As audiências públicas na zona rural foram realizadas nos Distritos do município, buscando atender a comunidade local e adjacente. Após a realização das Reuniões Preparatórias Regionais, passou-se à realização das Plenárias Públicas Temáticas, espaços públicos destinados à discussão e deliberação sobre os programas e ações, sistematizadas a partir das demandas apresentadas nas Reuniões Preparatórias Regionais e à escolha dos programas, que integram o PPA. Os dois programas mais votados, em cada tema, das Plenárias Públicas Temáticas integraram o PPA 2014-2017.

Durante as Plenárias Públicas Temáticas, foram eleitos os delegados de cada tema (1 titular e 1 suplente dentre os presentes). Além destes, cada 20 participantes da plenária elegem mais 1 delegado (e 1 suplente) para a participação na Plenária Municipal de Delegados do PPA. Para esta plenária, o Poder Executivo municipal indica 8 representantes.

Buscando verificar a participação popular nas 30 audiências públicas realizadas, foi realizada a análise da lista de presença de todos estes encontros, buscando classificar o número de presentes da seguinte forma: representantes do Poder Executivo (incluindo servidores), representantes do Poder Legislativo (incluindo servidores) e comunidade (cidadãos em geral, representantes ou não de entidades).

Os dados coletados evidenciaram uma pequena participação comparada ao total de habitantes. Nos 30 eventos realizados, 1448 pessoas participaram; destas, 442 eram representantes do Poder Executivo, 21 representantes do Poder Legislativo e 985 representantes da comunidade.

Sobre a participação comunitária, ressalta-se o maior interesse por parte da população da zona rural. Além da quantidade de participantes da zona rural ser maior que da zona urbana, há que se relacionar estes resultados com a proporção

de habitantes de ambos os espaços. Conforme IBGE (2010), cerca de 90% da população ijuicense reside na zona urbana, sendo apenas 10% residente na zona rural. Entretanto, pode-se perceber que, no decorrer das reuniões realizadas, houve cerca de 50% a mais de participantes da zona rural, evidenciando um maior interesse por parte destes cidadãos.

Considerando estas informações, percebe-se que os residentes nas áreas rurais do Município de Ijuí estiveram presentes e debateram com maior interesse aspectos relacionados às suas próprias demandas, havendo maiores chances de tê-las atendidas e tornarem-se satisfeitos com as decisões tomadas pelo Poder Público.

Outro aspecto que chama a atenção é a pequena participação de representantes do Poder Legislativo. Durante as audiências, houve 21 participações de representantes da Câmara de Vereadores. O Município de Ijuí conta com 15 vereadores e houve alguns deles que sequer participaram das discussões envolvendo o orçamento público. O artigo 31 da CF/88 elenca o Controle Externo (do Poder Legislativo municipal) como uma das formas de controle da atuação do gestor público municipal.

O papel fiscalizador do vereador é colocado pela Controladoria-Geral da União (2009) e engloba, dentre outros aspectos: fiscalização patrimonial, de recursos humanos, financeira, orçamentária, sobre os contratos firmados pela AP, entre outros. Neste sentido, parece indicado que os vereadores, como representantes da comunidade que são, participem também da elaboração dos orçamentos municipais para que possam, de fato, exercer seu papel de fiscalizadores quanto ao uso dos recursos públicos municipais.

No estudo em questão, verificou-se a falta de interesse, por parte da maioria dos vereadores. Esta situação é preocupante, uma vez que os vereadores, além de haverem sido eleitos para representar os cidadãos frente ao Poder Público, também são parte da comunidade, devendo exercer a cidadania e a consciência política.

Outras ponderações podem ser feitas, tendo em vista os dados coletados de maneira objetiva por meio da pesquisa documental e dos resultados obtidos com a aplicação do questionário *online*.

Na pesquisa documental, foi possível acessar as Atas de todas as audiências públicas e reuniões preparatórias relacionadas à construção do PPA 2014-2017 do Município de Ijuí, enriquecendo ainda mais este estudo com algumas observações retiradas destes documentos. Percebeu-se, inicialmente, haver o descontentamento por parte da população ijuicense com a não execução de algumas demandas relacionadas ao PPA 2010-2013.

A desconfiança em relação ao Estado/Governo ainda tem amplo espaço no cenário político brasileiro (MEOTTI; ALVES, 2014). Sobre este descontentamento, a explanação do Poder Executivo colocou que algumas demandas não foram escolhidas na votação da Plenária dos Delegados, não

sendo possível sua execução. Foi evidenciado, também, que o processo de construção do PPA municipal ainda não está consolidado, sendo necessário um aprendizado constante e que a participação popular é um avanço. Ainda, o Poder Executivo municipal afirmou que as demandas votadas e não executadas no PPA 2010-2013 serviriam de base para a construção do PPA 2014-2017.

Este descontentamento é colocado por Vainer, Albuquerque e Garson (2005), uma vez que a sociedade não tolera mais conviver com administradores irresponsáveis, pois tem consciência de que quem paga a conta do mau uso do dinheiro público é o cidadão, o contribuinte.

O questionário *online*, por sua vez, foi aplicado no período de dois meses (junho a agosto de 2015), sendo este disponibilizado por meio da Plataforma do Google e foi respondido por 221 pessoas. A faixa etária dos respondentes é predominante entre os 20 e 40 anos (71%) e a escolaridade predominante é a de nível superior, completo e incompleto (51%), definindo um perfil de cidadãos com discernimento sobre a relevância do exercício de sua cidadania através da participação social.

Entretanto, a maioria dos entrevistados (71,9%) afirmou não participar ativamente da sociedade, ou seja, não se fazendo presente constantemente em reuniões, audiências ou debates públicos promovidos pelo Poder Público, independente do tema. Esta situação é bastante preocupante, considerando o significado já apontado neste estudo de uma participação popular efetiva nas discussões promovidas pela Administração Pública.

Ainda, sobre esta participação, eventual ou constante, verificou-se que 60,7% dos entrevistados não participaram nenhuma vez, por ano, de eventos desta natureza; dos que participam, a maioria participa apenas 1-2 vezes por ano (24%). Estas informações revelam a falta de interesse da população ijuiense em participar ativamente das discussões sobre as demandas locais e, principalmente, a falta de interesse em contribuir para a solução dos problemas discutidos.

Em se tratando da divulgação das audiências, reuniões ou debates públicos de qualquer natureza, a maioria revelou não ficar sabendo destes encontros (32,1%). Esta informação é bastante significativa, uma vez que esta baixa participação pode estar ligada à falta de divulgação adequada dos referidos eventos.

Há que se falar em um melhor preparo, por parte dos setores de comunicação dos órgãos públicos, em se tratando de divulgação das informações pertinentes aos cidadãos e, principalmente, considerando a motivação dos cidadãos para participação nos eventos relacionados às questões de interesse público.

Ainda sobre a divulgação, dentre aqueles que ficam sabendo dos eventos, a maioria é informada por meio da internet (29%) ou de conhecidos (18,6%), sendo o rádio, TV local ou jornal responsável por apenas 20,3% destas informações.

Adentrando no campo da participação social no campo orçamentário, verificou-se que 63,3% dos entrevistados sequer conhecem o significado das siglas PPA, LDO e LOA. Dos 36,7% restantes, apenas 35,8% participaram, em algum momento da elaboração do PPA 2014-2017 do Município de Ijuí.

Assim: 36,7% dos que conhecem o significado das siglas PPA, LDO e LOA participaram da construção do instrumento orçamentário de 4 anos e, do total de entrevistados, este número cai para 13,12%. Reitera-se, portanto, a falta de interesse da população ijuiense, pois mesmo aqueles que conhecem as siglas e, portanto, pressupõe-se que conheçam o valor destes instrumentos, não participam da elaboração dos mesmos.

Quanto ao interesse em começar a participar ou continuar participando de eventos relacionados ao orçamento público, a maioria revelou possuir este interesse (58,4%). Entretanto, é preciso muito mais do que apenas uma resposta positiva em um questionário para fazer a diferença nos debates públicos. É preciso que haja, de fato, a participação, que os cidadãos compareçam às reuniões e se interessem, sobretudo, nos resultados e na aplicação das decisões tomadas nestes momentos.

As últimas questões buscaram evidenciar o grau de satisfação em relação à aplicação dos recursos públicos e o grau de importância da participação social, vistos conforme os entrevistados. Percebeu-se que a maioria (42,1%) dos entrevistados está insatisfeita com a aplicação dos recursos públicos. Acerca do grau de importância da participação social na elaboração do orçamento, verificou-se que 86,4% consideram esta participação importante ou muito importante.

Para melhor analisar as informações produzidas a partir destas últimas questões, há que se reiterar os resultados relacionados à participação social efetiva, declarada pelos respondentes: 71,9% informaram não participar ativamente da sociedade e, em se tratando de discussões acerca do orçamento público, 36,7% dos que conhecem o significado das siglas PPA, LDO e LOA participaram da construção do instrumento orçamentário de 4 anos e, do total de entrevistados, este número cai para 13,12%.

Veja-se: 13,12% dos entrevistados participaram da elaboração do PPA 2014-017 do Município de Ijuí. Entretanto, 86,4% considera a participação social relevante nestes assuntos. Esta situação revela que, apesar da população ijuiense compreender a relevância de sua participação nas decisões municipais e nos debates promovidos pelo Poder Público, o interesse em participar, efetivamente, ainda é mínimo.

Considerando, ainda, a participação de 13,12% dos entrevistados na elaboração do PPA 2014-2017 do Município de Ijuí e a insatisfação com a aplicação dos recursos (57,5%, entre insatisfeitos e muito insatisfeitos), verifica-se a disparidade entre as participações e os interesses declarados e efetivamente ocorridos e a satisfação com os gastos públicos.

Se há insatisfação por parte dos cidadãos ijuienses quanto à aplicação dos recursos públicos, parece obrigatória a participação social nas decisões deste tipo. Se o cidadão não participa ativamente da construção dos instrumentos orçamentários, não há que se falar em satisfação ou insatisfação, uma vez que a Administração Pública não foi informada das demandas sociais específicas, por meio dos instrumentos de participação e comunicação entre o cidadão e o Poder Público disponibilizados.

A falta de consciência acerca da importância da participação social e a falta de conhecimento sobre os conceitos e características dos instrumentos orçamentários revelam a necessidade de proposições de ações voltadas para a informação e conscientização acerca da relevância destes instrumentos para o desenvolvimento do município.

Para tanto, propõe-se a adoção de medidas informativas, como palestras em empresas, escolas de nível médio e técnico, universidades etc. A promoção de palestras em escolas de nível médio e técnico, por exemplo, ensinaria o contato inicial destes cidadãos, ainda que muitos deles possuam idade inferior a 18 anos. Entretanto, é necessário incutir a consciência participativa tão cedo quanto possível, buscando formar cidadãos plenamente capazes de decidir sobre as demandas sociais, em todos os seus aspectos.

Da mesma forma, destaca-se a promoção de atividades no contexto universitário, em que se torna possível promover debates interessantes acerca do tema, principalmente, com alunos de áreas afins, como futuros bacharéis em Direito, Ciências Contábeis, Administração, entre outros cursos.

Nota-se que ambas as atividades não produzem custo algum para os cofres públicos, devendo apenas ser cuidadosamente planejadas. O tema destas atividades não se encerraria apenas em orçamento público, visto tratar-se de um assunto bastante complexo para o contato inicial. Deve-se, no entanto, informar e discutir sobre a gestão pública, utilizando-se de ferramentas pedagógicas e linguagem de fácil entendimento.

A promoção de eventos nas empresas, por sua vez, deve contar primeiramente com a vontade e consciência dos responsáveis pela gestão das organizações. Sugere-se a criação de incentivos fiscais, de um selo de “empresa cidadã”, ou outro incentivo que demande reconhecimento da organização como uma empresa responsável e preocupada com a aplicação cada vez melhor dos recursos públicos.

A falta de informações sobre datas dos eventos destinados aos debates públicos de todas as naturezas pode ser solucionada a partir de uma divulgação mais ampla acerca destas datas. Conforme verificado com as respostas do questionário, a maioria dos entrevistados é informada da realização destes eventos através da internet. Neste sentido, esta é uma ferramenta sem custo que deve ser utilizada de maneira cada vez mais eloquente pelo Poder Público municipal. Podem ser utilizadas as redes sociais, por exemplo, transformando-as em canais de comunicação direta com o Poder Executivo municipal.

Já existe, no Município de Ijuí, alguns canais virtuais de comunicação, como o *site* governamental, página do *Facebook* e *Twitter*. Analisando brevemente estas ferramentas, percebe-se que os assuntos mais importantes são dispostos, principalmente, no *site* governamental, enquanto aspectos de cunho social são dispostos nas redes sociais. Sugere-se uma mudança neste sentido, buscando dispor também nas redes sociais sobre os assuntos relevantes e de ampla discussão, porém de maneira mais simplificada, uma vez que o uso destas redes é amplo e atinge um número cada vez maior de indivíduos.

Não se podem esquecer os demais meios de comunicação, com vistas a atingir o público alvo que não acessa, frequentemente, as redes sociais ou não possui acesso à internet. Desta forma, há que se falar em divulgação constante nas emissoras de rádio local, jornais impressos locais/regionais e TV local. Sugere-se, inclusive, a utilização de cartazes com datas de audiências, que possam ser expostos nos órgãos públicos e grandes empresas (reiterando o disposto acima: com a possibilidade de incentivos a estes estabelecimentos parceiros da Administração Pública municipal).

A falta de confiança no Poder Público e a insatisfação com a aplicação dos recursos públicos devem ser vistos sob a ótica da atualidade, em que são inúmeros os escândalos de corrupção noticiados, diariamente, em todas as esferas governamentais. É preciso que o Poder Público recupere a confiança dos cidadãos e, neste sentido, demonstrar a preocupação com a construção de um orçamento participativo e com a participação social de qualidade, pautada no fornecimento de informações e conhecimento aos interessados é, sem dúvida, o primeiro passo para esta reconquista.

Neste sentido, a participação pouco significativa dos representantes do Poder Legislativo também pode ser elencada como fator determinante da falta de confiança na gestão pública. Aos vereadores, conforme já disposto, cabe a tarefa de fiscalização do orçamento público e, para que esta ação fiscalizatória seja de qualidade, deve haver a participação destes representantes da sociedade nos momentos de elaboração das propostas orçamentárias.

Ainda, a insatisfação com a aplicação dos recursos públicos se deve, sobretudo, à falta de interesse nas discussões e, conseqüentemente, nos momentos de fiscalização e controle dos gastos públicos. Entretanto, a partir da implementação das sugestões aqui mencionadas, dentre outras possibilidades que podem ser exploradas pelo Poder Público municipal, é possível transformar a realidade ijuiense, buscando construir uma nova consciência acerca da Administração Pública, pautada no interesse genuíno do cidadão em contribuir para uma sociedade cada vez mais justa e igualitária, por meio do uso consciente dos instrumentos orçamentários.

#### 4 Conclusão

O PPA é um canal efetivo de diálogo com a sociedade e um instrumento fundamental na construção da democracia

participativa. A importância da participação da comunidade no processo decisório sobre os rumos dos gastos públicos se deve à necessidade de atender às demandas sociais. Tais demandas só podem ser conhecidas e reconhecidas legitimamente, a partir do momento em que os cidadãos participam ativamente e elencam suas necessidades ao Poder Público.

Os recursos orçamentários, entretanto, não são suficientes para o atendimento de todas as demandas expostas pela sociedade. Assim, a participação popular reforça sua relevância, pois é, neste momento, que são elencadas as demandas prioritárias. Quanto mais cidadãos participarem, maiores são as chances de terem as demandas de sua comunidade atendidas, através de discussão e análise.

A participação popular diminui a distância entre o cidadão e a Administração Pública. Assim, as audiências públicas, principalmente, as orçamentárias, são instrumentos efetivos desta participação e permitem a construção de uma sociedade pautada no interesse e no respeito pelas necessidades locais. No Município de Ijuí percebeu-se a necessidade de se promover a conscientização dos cidadãos, quanto à importância de se tornarem membros ativos em suas comunidades.

Assim, como na elaboração, a participação dos munícipes deve ocorrer também no monitoramento e na avaliação das políticas públicas desenvolvidas pelo Poder Público municipal. Desta forma, torna-se possível buscar uma eficiência cada vez maior na execução de programas, projetos e ações da Administração Pública, os quais devem visar o bem comum como principal objetivo. Atualmente, realizar uma gestão responsável é dever de cada governante e, sobretudo, uma responsabilidade compartilhada com a própria sociedade.

## Referências

ALMEIDA, M.S. *Projeto de estágio*. Florianópolis: UFSC, 2011.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

BRASIL. 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.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual de contabilidade aplicada ao setor público*: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios. 6ª ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2015.

COELHO, V.S.P. *Participação e deliberação*: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas. *Controle Social*: Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social. Coleção Olho vivo. Brasília: CGU, 2012.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas. O vereador e a fiscalização dos recursos públicos municipais. Brasília: CGU, 2009.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Secretaria Federal de Controle Interno. Manual da Metodologia para Avaliação da Execução de Programas de Governo. Brasília: CGU, 2015.

CREPALDI, S.A. *Orçamento público*: planejamento, elaboração e controle. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

FLORES, C.A. Obrigações da Administração Pública no Estado Constitucional de Direito. *UNOPAR Cient. Ciênc. Juríd. Emp.*, v.14, n.1, p.41-46, 2013.

FONSECA, R.C.V. *Metodologia do trabalho científico*. Curitiba: IESDE Brasil, 2012.

GIL, A.C. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. São Paulo: Atlas, 2007.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Sinopse do Censo Demográfico 2010, referente ao Município de Ijuí/RS.

MELLO, C.A.B. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2016.

MEOTTI, F.F.; ALVES, F.R.S. Poder local e orçamento participativo: ferramentas para o fortalecimento da democracia participativa e melhora na gestão de políticas públicas. In: ALVES, F.D.; BECKER, F.O.; SILVEIRA, S.G. *A administração pública municipal e os desafios contemporâneos*. São Paulo: Perse, 2014.

OLIVEIRA, D.P.R. *Administração pública*: foco na otimização do modelo administrativo. São Paulo: Atlas, 2014.

PALUDO, A.V. *Administração pública*: teoria e mais de 700 questões. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

SANTOS, L.F.; SALGADO, R.J.S.F.; SILVA, E.A. Elementos para discussão sobre a participação social na teoria e na prática. *Rev. Estud. Soc.*, v.18, n.36, p.66-87, 2016.

VAINER, A.; ALBUQUERQUE, J.; GARSON, S. *Manual de elaboração*: o passo a passo da elaboração do PPA para municípios. Rio de Janeiro: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2005.