

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

ADAILTON MARCOS REGLY

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: ANÁLISE DAS EXPERIÊNCIAS  
DESENVOLVIDAS EM PINHAIS – PR

CURITIBA  
2016

ADAILTON MARCOS REGLY

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: ANÁLISE DAS EXPERIÊNCIAS  
DESENVOLVIDAS EM PINHAIS – PR

Projeto técnico apresentado como requisito parcial à obtenção do grau de especialista em Gestão Pública no curso de pós-graduação *LATO SENSU* em Gestão Pública, Departamento de Administração Geral e Aplicada da Universidade Federal do Paraná, Polo Colombo 3.

Orientador: Prof. Dr. Armando João Dalla Costa

CURITIBA  
2016

## RESUMO

O presente trabalho buscou medir a eficácia do modelo de Orçamento Participativo implantado em 2009 no município de Pinhais – PR, comparando se aquilo que a população elencou como prioridade foi executado pela Prefeitura. Deste estudo surgiu a necessidade de remodelar o formato atual da participação popular, instituindo nova metodologia de trabalho segmentada em 7 (sete) fases: reunião metodológica, análise e avaliação das prioridades, assembleias regionais, capacitações dos membros eleitos, fóruns regionais, assembleia municipal e reuniões de acompanhamento. Para chegar a tal resultado, o projeto foi instruído com a revisão bibliográfica, apontando os principais temas relacionados ao processo orçamentário brasileiro, revelando a evolução do planejamento público através da adoção do orçamento-programa no país. Após isto, passou-se ao estudo da instituição escolhida para o estudo, com a identificação, diagnóstico e descrição do modelo atual em funcionamento. Daí surgiu a necessidade de elaborar a proposta técnica para o aperfeiçoamento da participação popular nas ações de planejamento e execução orçamentária municipal.

Palavras-chave: Orçamento Participativo. Planejamento. Orçamento Público. Administração Pública.

## **ABSTRACT**

The present work aimed to measure the effectiveness of the model of participatory budget deployed in 2009 in the municipality of Pinhais - PR, comparing if what the population outlined as priority was run by the City Hall. This study arose the need to remodel the current format of popular participation, by introducing new work methodology segmented in 7 (seven) phases: methodological meeting, analysis and evaluation of the priorities, regional assemblies, capabilities of the members elected regional forums, municipal assembly and follow up meetings. To reach such a result, the project was instructed to the bibliographical review, pointing to the main topics related to Brazilian budgeting process, revealing the evolution of public planning through the adoption of the program-budget in the country. After this, it moved to the study of the institution chosen for the study, with the identification, diagnosis and description of the current model in operation. Hence the need has arisen to draw up the technical proposal to the improvement of popular participation in the actions of the municipal budget planning and execution.

Keywords: Participatory Budgeting. Planning. Public Budget. Public Administration.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1 - CICLO ORÇAMENTÁRIO .....	14
FIGURA 2 – ESTRUTURA ORÇAMENTÁRIA BRASILEIRA .....	18
FIGURA 3 - MODELO DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO.....	29

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - ITENS MAIS VOTADOS PELA POPULAÇÃO PARA LOA 2014..	23
TABELA 2 - ITENS MAIS VOTADOS PELA POPULAÇÃO PARA LOA 2015..	23
TABELA 3 - EXECUÇÃO DAS SOLICITAÇÕES DA POPULAÇÃO EM 2014 .	25
TABELA 4 - RESUMO DAS INSTÂNCIAS.....	31
TABELA 5 - METAS E INDICADORES.....	34

## LISTA DE ABREVIATURAS E/OU SIGLAS

COP	–	Conselho do Orçamento Participativo
DEPOR	–	Departamento de Orçamento
LDO	–	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	–	Lei Orçamentária Anual
LRF	–	Lei de Responsabilidade Fiscal
OP	–	Orçamento Participativo
PPA	–	Plano Plurianual
RI	–	Regimento Interno
SEFIN	–	Secretaria Municipal de Finanças
SEMSA	–	Secretaria Municipal de Saúde

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	10
1.1	APRESENTAÇÃO	10
1.2	OBJETIVO GERAL DO TRABALHO	10
1.3	OBJETIVOS ESPECÍFICOS DO TRABALHO	10
1.4	JUSTIFICATIVAS DO OBJETIVO	11
<b>2</b>	<b>REVISÃO BIBLIOGRÁFICA</b>	11
2.1	ORÇAMENTO PÚBLICO	12
2.2	ORÇAMENTO TRADICIONAL E ORÇAMENTO-PROGRAMA	12
2.3	CICLO ORÇAMENTÁRIO	14
2.4	INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO	15
2.4.1	Plano Plurianual – PPA	15
2.4.2	Lei De Diretrizes Orçamentárias – LDO	16
2.4.3	Lei Orçamentária Anual - LOA	17
2.5	ORÇAMENTO PARTICIPATIVO – OP	19
<b>3</b>	<b>DIAGNÓSTICO E DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA</b>	19
3.1	DESCRIÇÃO GERAL DA ORGANIZAÇÃO	20
3.2	DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA	20
3.2.1	Modelo Atual de Orçamento Participativo em Pinhais	21
3.2.2	Método Utilizado para Realização do Diagnóstico	22
3.2.3	Análise dos Resultados Obtidos	22
<b>4</b>	<b>PROPOSTA TÉCNICA PARA SOLUÇÃO DA SITUAÇÃO PROBLEMA</b>	25
4.1	PROPOSTA TÉCNICA	25
4.1.1	Plano de Implantação	29
4.1.2	Recursos	32
4.1.2.1	Recursos Humanos	32
4.1.2.2	Recursos Financeiros	32



4.1.2.3	Recursos Materiais .....	33
4.1.3	Resultados Esperados.....	33
4.1.4	Riscos, Problemas Esperados e Medidas Preventivo-Corretivas .	34
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>35</b>
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	38
	ANEXOS .....	41

## **1 INTRODUÇÃO**

### **1.1 APRESENTAÇÃO**

O Orçamento Participativo é considerado instrumento de inovação na formulação de políticas públicas. Através dele a população é consultada e tem seus anseios e necessidades analisadas pela administração. Aliado a isso, temos que o Orçamento Público é o principal instrumento de planejamento e execução da administração pública brasileira. Nele o governo estima a receita e fixa a despesa para o exercício financeiro seguinte, apontando onde e qual montante será destinado em cada ação do governo.

O presente projeto pretende comparar a elaboração do Orçamento Participativo e a execução das solicitações feitas pela população, com base nos dados dos exercícios de 2014 e 2015. O objetivo é verificar se o que a população solicitou foi atendido pela Prefeitura Municipal de Pinhais, e em qual percentual isso é verificado.

A partir dos dados produzidos será possível traçar um plano de melhoria do sistema de participação popular, propondo soluções para as deficiências encontradas no modo atual de fazer política pública no município.

### **1.2 OBJETIVO GERAL DO TRABALHO**

Comparar as ações realizadas no município de Pinhais com aquilo que foi proposto pela população através do Orçamento Participativo nos anos de 2014 e 2015.

### **1.3 OBJETIVOS ESPECÍFICOS DO TRABALHO**

1. Conhecer as principais ações desenvolvidas no município de Pinhais nos anos de 2014 e 2015.
2. Verificar quais foram as reivindicações da população nas Audiências Públicas para elaboração da Lei Orçamentária Municipal para os exercícios de 2014 e 2015.
3. Comparar se o que foi executado pela Prefeitura corresponde às propostas feitas pela população.
4. Analisar a metodologia utilizada pela Prefeitura Municipal de Pinhais para integrar a participação popular na elaboração das ações.
5. Propor alternativas para melhoria do processo de Orçamento Participativo no município de Pinhais.

#### 1.4 JUSTIFICATIVAS DO OBJETIVO

O presente projeto tem como proposta analisar o Orçamento Participativo no município paranaense de Pinhais. A importância do projeto está no diagnóstico e propostas de melhoria no modo atual de elaborar políticas públicas com a participação da sociedade. Conhecendo os dados levantados e comparando com outros municípios que também adotam sistemas participativos semelhantes, teremos ferramentas para propor modificações a fim de adequar a execução do Orçamento Público do município aos anseios da população.

## 2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

Os conceitos fundamentais que integram o tema discutido neste trabalho serão apresentados a seguir, na perspectiva dos principais autores sobre os assuntos.

Dentre os temas e conceitos necessários para o bom entendimento do Projeto, veremos a definição de Orçamento Público; a evolução histórica no

orçamento no Brasil, subdividida em nas fases: orçamento tradicional e orçamento-programa; as fases do ciclo orçamentário brasileiro e seus principais instrumentos de planejamento (PPA, LOA, LDO); bem como a definição de Orçamento Participativo.

## 2.1 ORÇAMENTO PÚBLICO

O Orçamento Público reflete o planejamento feito pela Administração Pública para atender, durante o exercício financeiro, que corresponde ao ano civil, ao programa de trabalho do governo. Lima e Castro (2007, p.9) o definem como um instrumento de planejamento e execução dos gastos públicos de cada exercício financeiro, calculando os gastos e investimentos em cima dos recursos ou receitas previstas.

Em qualquer esfera de governo, o Orçamento é elaborado pelo Poder Executivo, enviado para discussão e aprovação pelo Poder Legislativo, cumprindo datas previamente definidas em lei.

Nos municípios, a proposta orçamentária é elaborada e enviada pelo prefeito para discussão e aprovação pelos vereadores na Câmara Municipal.

## 2.2 ORÇAMENTO TRADICIONAL E ORÇAMENTO-PROGRAMA

No Brasil, os autores definem a evolução histórica do Orçamento Público em duas fases: orçamento tradicional e orçamento-programa.

O orçamento tradicional era desassociado de qualquer forma de planejamento, apenas contabilizava a previsão de receitas e fixação de despesas em um documento.

De acordo com Simões (2011, p. 22), orçamento tradicional é definido como “simplex programa administrativo, em que não eram priorizadas a criação e a ampliação de obras de forma prévia, com metas a serem atingidas, serviços a serem implementados, entre outros aspectos”.

Eram simples programas elaborados basicamente por órgãos técnicos de contabilidade e de finanças, nem sempre contavam com a participação dos gestores públicos, que seriam os principais interessados na elaboração e execução do orçamento.

Após publicação da Lei n.º 4.320/64 e Decreto-Lei n.º 200/67, passou a existir no Brasil o orçamento-programa, como uma evolução do modelo tradicional. Com ele passou a existir a integração entre planejamento e orçamento.

As características para o orçamento-programa conforme elenca Wilges (2006, p. 98) são:

- Plano de trabalho do governo;
- Aplicação de recursos com objetivos definidos;
- Mostra os objetivos e metas para as quais se solicita as dotações necessárias;
- Identifica os custos dos programas propostos;
- Os dados quantificados medem as realizações e o esforço realizado em cada programa;
- Instrumento de programação econômica;
- Instrumento de execução de planos e projetos de realização de obras e serviços, visando o desenvolvimento da comunidade;
- Documento em que se designam os recursos de trabalho e financeiros destinados à execução dos programas e projetos de execução governamental;
- Mostra de onde vêm os recursos para financiar os planos e quanto deve ser gasto para atingir os objetivos traçados.

Em resumo, a principal diferença entre orçamento tradicional e orçamento-programa, está na ênfase dada ao objetivo do gasto, deixando de apenas preocupar-se com a categoria do dispêndio. (REZENDE, 2006, p. 104).

Ainda, sobre as diferenças entre orçamento tradicional e o orçamento-programa, Angélico (1995, p. 23) destaca:

Enquanto o orçamento tradicional mostrava o que se pretendia gastar ou comprar, o orçamento-programa realça o que se pretende realizar. É um programa de trabalho definindo objetivos a serem alcançados, seus custos e as fontes de recursos. O orçamento comum restringe os gastos e as compras ao montante da receita estimada, enquanto o orçamento-programa não limita as metas governamentais aos recursos orçamentários previstos. (ANGÉLICO, 1995, p. 23).

### 2.3 CICLO ORÇAMENTÁRIO

Antes de iniciar a execução de receitas e despesas públicas definidas na Lei Orçamentária, ocorre uma sequência de fases que obrigatoriamente devem ser cumpridas, como parte do processo orçamentário. Diversos autores utilizam o modelo de classificação subdividindo o ciclo em 4 (quatro) fases, dentre eles (GIACOMONI; PAGNUSSAT, 2006, p. 188).

Conforme a figura abaixo, o Ciclo Orçamentário é composto pelas fases: elaboração, aprovação, execução e avaliação.



FIGURA 1 - CICLO ORÇAMENTÁRIO  
FONTE: ANTUNES (2011, P. 20).

A elaboração é a primeira etapa. É a fase em que a receita é estimada e será repartida entre as ações prioritárias do programa de governo. O programa é formulado considerando o diagnóstico de problemas, formulação de alternativas, fixação de metas e definição de custos, para então elaborar a proposta a ser enviada para apreciação do Legislativo.

A segunda etapa, denominada de avaliação, inicia-se com a tramitação da proposta orçamentária ao Poder Legislativo. Após as discussões, revisões e reajustes, segue para votação plenária.

Retornado ao Executivo, o orçamento é então programado, ou seja, são definidos os cronogramas de desembolso para ajustar o fluxo de despesas às previsões de arrecadação. Inicia-se então a execução orçamentária, com acompanhamento dos órgãos de controle externo.

Finalmente, a última fase trata-se da avaliação e controle, em que são produzidos balanços para fins de apreciação e auditorias pelos órgãos auxiliares do Poder Legislativo, como o Tribunal de Contas. A avaliação também é importante para realimentação do processo de planejamento pelos órgãos de coordenação, unidades setoriais e demais atores políticos envolvidos no processo.

## 2.4 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO

A Constituição Federal de 1988 definiu o modelo orçamentário brasileiro composto por 3 (três) instrumentos, introduzindo profundas mudanças na forma de orientação do processo orçamentário, a qual vinculou orçamento público ao planejamento.

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

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

O ciclo orçamentário visto no tópico anterior se repete para cada um dos instrumentos de planejamento que veremos a seguir.

### 2.4.1 Plano Plurianual – PPA

O PPA é o instrumento pelo qual as ações do governo são ordenadas para o atingimento dos objetivos, e as metas são fixadas para um período de 4 (quatro) anos. É um plano de médio prazo, elaborado no primeiro ano da gestão, com início da vigência no segundo ano do mandato e encerrado ao

final do primeiro ano do mandato subsequente, buscando assim garantir a continuidade das ações do governo.

A finalidade do PPA está no planejamento e condução dos gastos públicos de forma racional e eficiente, viabilizando a manutenção da máquina pública e realização de novos investimentos.

A Constituição Federal em seu artigo 165, parágrafo 1º, preceitua o PPA, sendo:

§ 1º - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

O artigo 167, inciso XI, parágrafo 1º da Constituição Federal, orienta que nenhum investimento cuja execução exceda um exercício financeiro poderá ser iniciado sem estar previamente incluído no PPA.

Também é importante observar a Lei Complementar n.º 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, que dispõe sobre a necessidade da articulação entre os instrumentos orçamentários. A LRF estabelece limites percentuais das despesas dos estados e municípios, de forma que haja controle e transparência dos gastos públicos.

#### 2.4.2 Lei De Diretrizes Orçamentárias – LDO

A LDO é outro dos instrumentos de planejamento, também citado na Constituição Federal de 1988, que em seu artigo 165, parágrafo 2º, dispõe:

§ 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.



O elo entre PPA e LOA é a LDO, pois ela detalha os objetivos e metas do PPA para ser executado em um ano, e norteia a elaboração do Orçamento Anual.

A LRF ampliou a importância da LDO, visando equilibrar receitas e despesas durante a execução orçamentária. No artigo 4º, estão relacionadas as novas funções da LDO, conforme destaque a seguir:

- Equilíbrio entre receitas e despesas;
- Estabelecer critérios e forma de limitação de empenho quando a arrecadação for menor que a prevista;
- Dispor sobre normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;
- Dispor sobre demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas.

O referido artigo também criou dois anexos que integram o projeto da LDO. O Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas às receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes. Também o Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas caso se concretizem.

#### 2.4.3 Lei Orçamentária Anual - LOA

É o instrumento de planejamento utilizado pelos governantes para gerenciar receitas e despesas públicas em cada exercício financeiro, sem a qual os gestores não estão autorizados a executar os gastos públicos.

Na LOA o governo define as prioridades contidas no PPA e as metas que deverão ser atingidas naquele exercício. Ela é quem disciplina as ações do governo e pode no decorrer do ano, sofrer alterações, conforme novas

necessidades surjam. As modificações são feitas por meio de emendas enviadas ao Poder Legislativo solicitando créditos especiais, suplementares ou extraordinários. São apreciados, votados e transformados em lei, permitindo aos gestores a sua execução.

A Constituição Federal, artigo 165, parágrafo 5º, seccionou a LOA em três anexos:

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

A estrutura orçamentária brasileira em seu modelo atual é definida por Vasconcelos (2010, p. 43) conforme a hierarquia apresentada abaixo:

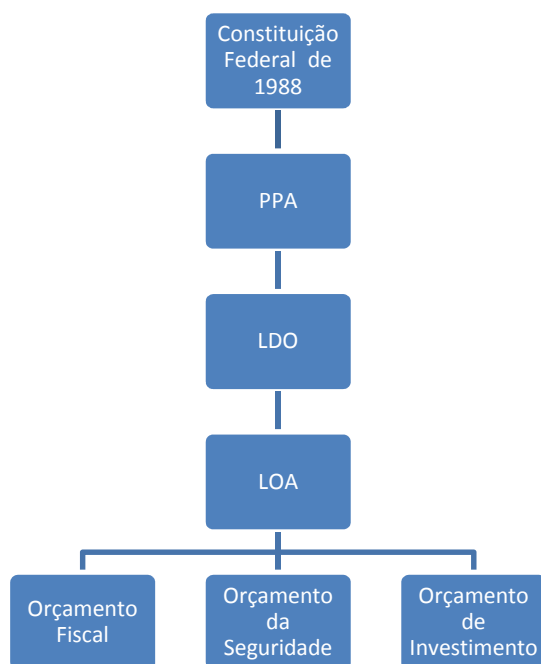


FIGURA 2 – ESTRUTURA ORÇAMENTÁRIA BRASILEIRA  
FONTE: VASCONCELOS (2010, P. 43).

## 2.5 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO – OP

A Lei de Responsabilidade Federal – LRF estimulou a prática do Orçamento Participativo, visto que encoraja a participação popular na elaboração dos instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA).

Representa um avanço na democratização da gestão pública brasileira, uma vez que possibilita a participação popular na tomada de decisões, através da definição de prioridades de sua comunidade. Portanto, o OP permite o cidadão participar de forma ativa no processo de elaboração das propostas orçamentárias a serem executadas em seu município, além da possibilidade de maior controle da gestão dos recursos, através do acompanhamento e fiscalização das contas públicas.

Trata-se de um processo dinâmico em que se adequa as necessidades regionais, interagindo sociedade com poder público, favorecendo maior transparência, acompanhamento e fiscalização popular nas ações dos seus representantes eleitos. Ele rompe com as práticas tradicionais, em que os orçamentos eram elaborados dentro dos gabinetes sem dar a devida importância aos problemas que a população buscava resolver, assim como contraria a tradicional troca de favores entre líderes comunitários, secretários municipais, vereadores e empresários influentes na região.

O processo orçamentário elaborado com a participação popular tem a necessidade de ajustes, por meio da autorregulação, com o intuito de aperfeiçoar seus conteúdos democráticos e de planejamento, e assegurar a sua não estagnação. Desta forma, o OP não deve possuir uma metodologia fixa ou única, visto que os problemas são diferentes em cada região brasileira.

Deve-se ressaltar que não há perda da participação e legitimidade do Legislativo ao aderir ao OP. Passa a existir um aperfeiçoamento da etapa de elaboração do orçamento público, que se desenvolve exclusivamente com o Executivo, ou seja, a comunidade passa a ser parceira no processo de elaboração dos instrumentos de planejamento.

## 3 DIAGNÓSTICO E DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

### 3.1 DESCRIÇÃO GERAL DA ORGANIZAÇÃO

O município de Pinhais, localizado na região metropolitana de Curitiba, é um dos mais novos e o menor em extensão territorial no Paraná, possui apenas 60,869 km<sup>2</sup>. Até 1992 era distrito de Piraquara, e em 18 de março daquele ano, desmembrou-se do município vizinho. Dentre as cidades da região metropolitana, Pinhais é o mais próximo da capital do Estado.

Mesmo sendo município com território pequeno, Pinhais é a 14<sup>o</sup> cidade paranaense com maior população, são cerca de 127 mil habitantes, de acordo com a estimativa do Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, para o ano de 2015.

Convém destacar também o vasto polo industrial instalado no município, com mais de 2500 empresas e 1500 estabelecimentos comerciais, gerando emprego e renda, e fazendo com o que o município deixasse de ser apenas uma “cidade dormitório”, quando a população economicamente ativa, composta de mais de 61 mil pessoas, precisava deslocar-se para outras localidades para trabalhar.

O orçamento anual previsto para o exercício 2015 foi de R\$ 307.289.856,00, superior em 6,69% ao valor orçado em 2014, ocupando a 12<sup>a</sup> posição entre as cidades paranaense que mais arrecadam.

A Prefeitura Municipal, na atual gestão (2013-2016), conta com 13 Secretarias Municipais, sendo: Administração; Assistência Social; Controladoria; Cultura; Esporte e Lazer; Desenvolvimento Econômico; Educação; Finanças; Governo; Meio Ambiente; Obras Públicas; Procuradoria; Saúde; e Urbanismo. Nelas estão lotados 3350 servidores públicos, dentre os concursados, comissionados, temporários e estagiários.

### 3.2 DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

### 3.2.1 Modelo Atual de Orçamento Participativo em Pinhais

O município de Pinhais implantou em 2009 o Orçamento Participativo como uma das ferramentas na elaboração dos instrumentos de planejamento da cidade. Ela permite levar as principais reivindicações da população à administração municipal, e possibilita um melhor direcionamento dos investimentos públicos.

Em Pinhais, o Orçamento Participativo é organizado pelo Departamento de Orçamento – DEPOR da Secretaria Municipal de Finanças – SEFIN, elaborado por meio de Audiências Públicas, onde toda população é convidada e pode participar. Geralmente são 7 (sete) audiências no ano, sendo 2 (duas) para elaboração da LDO, 2 (duas) para elaboração da LOA, e 3 (três) audiências quadrimestrais para prestação de contas. Também são realizadas a cada 4 (quatro) anos a audiência para elaboração do PPA.

A metodologia adotada pelo DEPOR consiste na distribuição de questionários em diversos locais do município, como nas escolas e creches, Câmara Municipal, sede da Prefeitura, Agência do Trabalhador, e também no site da Prefeitura. A ficha contém um conjunto de quesitos indicados para que cada munícipe escolha até 5 (cinco) tópicos que julgar de maior relevância para seu bairro/cidade. Caso seja necessário, há o campo para incluir novos itens, desde que não estejam na relação descrita na ficha. Os dados são compilados pelo DEPOR, e classificadas as prioridades por bairros. Os resultados são divulgados nas audiências, realizadas por regiões do município (agrupando vários bairros em cada região), onde a população também pode trazer novos questionamentos, sugerir e reclamar diretamente às autoridades presentes nos encontros.

A SEFIN informa que a cada ano mais pessoas tem participado das audiências. A quantidade de pessoas saltou de 732 para 1600 no período entre 2009 e 2013, houve aumento no número de questionários respondidos, de 10 mil para quase 25 mil no mesmo período, o que demonstra maior interesse da sociedade em levar seus anseios à administração.

### 3.2.2 Método Utilizado para Realização do Diagnóstico

Para o presente projeto, busquei relacionar os dados das audiências públicas para elaboração da LOA 2014 e LOA 2015, e comparar se aquilo que a população sugeriu foi executada durante o exercício financeiro.

Os dados coletados foram disponibilizados pela própria SEFIN do município de Pinhais, e completadas com outras informações disponibilizadas no Portal da Transparência do município.

Conforme já mencionado, a metodologia utilizada pelo DEPOR para o OP consiste na distribuição de questionários nos bairros de Pinhais, para que a população escolha até 5 (cinco) prioridades para sua região. Os modelos de questionário aplicado pela Prefeitura de Pinhais para elaboração da LOA 2014 e 2015 seguem em anexo. A etapa seguinte consiste na realização de audiências públicas, onde o resultado da pesquisa é apresentado e abre-se espaço para o debate entre população e Poder Público.

### 3.2.3 Análise dos Resultados Obtidos

O questionário para elaboração da LOA 2014 foi respondido por 11.661 pessoas, distribuídos nos 14 bairros do município. Já o questionário para LOA 2015 houveram apenas 1.378 formulários preenchidos.

As principais solicitações nos dois anos pesquisados foram as seguintes:

<b>Questionário - LOA 2014</b>			
	<b>Quesitos</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
1º	Médicos nas Unidades de Saúde	3543	18,4%
2º	Segurança	3382	17,5%
3º	Asfalto	1714	8,9%
4º	Dragagem e Limpeza dos Rios	1598	8,3%
5º	Armazém da Família	1553	8,1%
6º	Limpeza de Terrenos e Ruas	1442	7,5%
7º	Escolas	1299	6,7%
8º	Parques e Praças	1237	6,4%

9º Iluminação Pública	1231	6,4%
10º Ciclovias	1101	5,7%
11º Regularização de Terrenos	600	3,1%
12º Academias ao Ar Livre	572	3,0%

TABELA 1 - ITENS MAIS VOTADOS PELA POPULAÇÃO PARA LOA 2014  
 FONTE: PREFEITURA MUNICIPAL DE PINHAIS (2013).

### Questionário - LOA 2015

Quesitos	Total	%
1º Segurança	368	22,0%
2º Melhorar o atendimento na Saúde	289	17,2%
3º Calçadas	196	11,7%
4º Limpeza de Terrenos e Ruas	131	7,8%
5º Cursos Profissionalizantes	125	7,5%
6º Creches	124	7,4%
7º Parques e Praças	118	7,0%
8º Quadras Esportivas	112	6,7%
9º Iluminação Pública	108	6,4%
10º Asfalto	105	6,3%

TABELA 2 - ITENS MAIS VOTADOS PELA POPULAÇÃO PARA LOA 2015  
 FONTE: PREFEITURA MUNICIPAL DE PINHAIS (2014).

A seguir, passo a analisar os tópicos mais solicitados pela população e comparar com o que foi realizado pela Prefeitura, buscando respostas para o cumprimento ou não das ações elencadas.

Em 2014 a população solicitou mais médicos nas Unidades de Saúde, no ano seguinte, figurou entre as mais votadas a melhoria no atendimento na Saúde Pública. Portanto, o tema “Saúde” esteve entre os principais problemas elencados pela população e ainda não atendidos de modo satisfatório pela Administração. No exercício de 2014, o município de Pinhais gastou mais de R\$ 55 milhões em saúde, sendo 20,42% de recursos próprios, ou seja, superior aos 15% exigidos por lei, e o restante advindos de repasses do governo federal, Emenda Constitucional, Emenda Parlamentar e taxa da Vigilância Sanitária. Para o ano de 2015, o montante investido foi de R\$ 62,5 milhões. Entre as principais realizações que a Secretaria Municipal de Saúde – SEMSA implantou foram: ampliação da Unidade de Saúde da Família Vargem Grande; construção da nova Unidade de Saúde da Família Weissópolis; reforma da Unidade da Saúde Tebas. Vale ressaltar também que a Saúde Pública é

trabalhada em parte pela Administração Municipal, responsável pelas Unidades de Saúde, Centro de Controle de Zoonoses, e Centro de Remoção. Em outros atendimentos, é trabalhado em conjunto com o Estado, ou Estado e Governo Federal, quando se trata de Centro de Especialidades, hospitais, Unidade de Pronto Atendimento, incluindo o atendimento prestado na rede privada. Desta forma, o município, embora invista mais que o mínimo definido pela Constituição ainda não é suficiente para solucionar a deficiência no sistema. Necessitaria de montante maior de investimentos por parte do Estado ou da Federação, caso contrário, sempre persistirão os problemas nesta área e figurará entre as maiores reclamações pela população.

Outro tópico que a população pinhaiense priorizou na lista foi a segurança pública. Em 2010 foi criado no município a Guarda Municipal, com objetivo de proteger os bens, serviços e instalações públicas, e também prestar apoio à polícia local. Mesmo com a implantação da Guarda, a população ainda está insegura no município. A Administração revela que há poucos policiais militares em Pinhais, e sem o aumento do efetivo fica difícil garantir a tranquilidade para a população, apesar do esforço da Guarda Municipal.

Uma das solicitações nas Audiências Públicas e que tem sido atendida pela Prefeitura é o asfaltamento das vias públicas. Até 2009, apenas 169,5 km eram pavimentados. Este número saltou para 334 km em 2014. Desta forma, uma exigência da população, que estava na 3ª posição entre as mais solicitadas, passou a ser a 10ª posição no ano seguinte. A partir deste momento, o novo desafio da Administração vem sendo a construção de calçadas. Notamos que a solicitação já estava entre os mais pedidos em 2015.

O serviço de dragagem e limpeza dos rios também foi atendida pela Prefeitura. Pinhais era constantemente afetada por enchentes, por isso, havia o clamor da população para que fossem feitos serviços nos rios que cortam a cidade. Em 2011 a Prefeitura investiu R\$ 609 mil na aquisição de uma máquina retroescavadeira de braço longo, que possibilita a limpeza e desassoreamento dos rios, melhorando a vazão e retirando lixo no leito dos rios. O trabalho surtiu efeito, reduzindo os alagamentos.

A Prefeitura construiu o Armazém da Família, outras das reivindicações em 2014. Ao lado do Terminal de Ônibus do município, o Armazém foi estrategicamente instalado, facilitando o acesso aos usuários.



Já a solicitação para limpeza de terrenos e ruas aparentemente não foi melhorado pela Administração. Esteve na lista nos dois anos, inclusive saltando da 6ª para a 4ª posição. Também, os pedidos por melhorias e mais construções de parques, praças e quadras de esporte não foram atendidas naquele período, assim como os problemas de iluminação pública.

A seguir, apresento em forma de tabela as principais reivindicações da população nos anos de 2014 e 2015 e se foram ou não atendidos pela população.

<b>Quesito</b>	<b>Resultado</b>
Saúde	Não
Segurança	Não
Asfalto	Sim
Dragagem e Limpeza dos Rios	Sim
Armazém da Família	Sim
Limpeza de Terrenos e Ruas	Não
Escolas/Creches	Não
Parques e Praças	Não
Iluminação Pública	Não
Ciclovias/Calçadas	Não
Regularização de Terrenos	Sim
Academias ao Ar Livre	Sim

TABELA 3 - EXECUÇÃO DAS SOLICITAÇÕES DA POPULAÇÃO EM 2014  
 FONTE: O AUTOR (2016).

Analisando as solicitações feitas em 2014, comparando-as com as novas prioridades em 2015, chega-se a conclusão de que população teve 58% das solicitações atendidas pelo município, e os outros 42% não foram solucionados. Percebemos então que o modelo de Gestão Participativa adotada em Pinhais atende parcialmente ao solicitado pelos munícipes.

## **4 PROPOSTA TÉCNICA PARA SOLUÇÃO DA SITUAÇÃO PROBLEMA**

### **4.1 PROPOSTA TÉCNICA**

Vimos que o Orçamento Participativo, implantado no município de Pinhais desde 2009, acontece em duas fases. A primeira, quando o Departamento de Orçamento distribui o questionário para a população elencar as necessidades prioritárias para sua região. A segunda quando realiza Audiências Públicas para apresentar o resultado da pesquisa popular e propor debate regionalizado entre a sociedade e representantes do Poder Público.

Portanto, o modelo em execução no município utiliza a população apenas para consultas. Nem sempre o que desejam é visto como prioridade pela Administração. Comparando com o modelo implantado em outras Prefeituras, vemos que o OP em Pinhais não incentiva a população a participar e principalmente, não acompanha se aquilo que propuseram será executado ou em que fase da execução se encontra. Desta forma, a participação popular limita-se ao preenchimento voluntário da ficha-pesquisa e ao encontro regional para que os munícipes possam discutir as melhorias para seu bairro e cidade.

Em 1999, 10 (dez) anos após implantação do OP no município de Porto Alegre, Tonollier (1999), faz uma análise do período, tido como a melhor experiência de OP já visto no país, quando em 1989 foi um dos municípios pioneiros neste tipo de gestão democrática. O autor enumera algumas fases que devem ser observadas na implantação do OP, bem como alguns cuidados e dificuldades corriqueiras durante a vigência do programa.

A primeira etapa consiste na negociação interna entre as diversas secretarias que compõe a Administração Municipal. Devem ser verificadas as previsões de arrecadação e gasto no município. Após isto, o governo municipal pode definir quais os objetivos de curto, médio e longo prazo, para então apresentar propostas à população.

A segunda etapa é destinada à elaboração das bases do processo de participação. Aqui cada município tem liberdade para escolher a metodologia que melhor se adequa à sua realidade, embora em qualquer modelo seja importante contemplar: a descentralização das discussões com a população através da divisão do município em regiões; a elaboração de critérios de atendimento das demandas regionais; a elaboração de critérios de participação popular; a definição de instâncias de participação e suas competências específicas.

Na terceira etapa o autor cita a importância das visitas inter-regionais com os representantes eleitos pela população para comporem a comissão do OP. A ideia é que todos conheçam a cidade e os problemas não apenas de sua região, mas a relação dela com a cidade como um todo, gerando corresponsabilidade na decisão dos recursos disponíveis.

A quarta etapa é identificada pelo sincronismo que deve existir entre a população e o governo, também entre o processo de criação do orçamento participativo e o Poder Legislativo municipal. O autor fundamenta a importância do bom entendimento entre todos os entes envolvidos no processo para que os resultados sejam eficazes.

A quinta e última etapa vem ser o acompanhamento e fiscalização da execução orçamentária. O processo orçamentário não se encerra com sua elaboração, por isso é fundamental que sejam criados mecanismos que possibilitem à população acompanhar a execução do orçamento, podendo fiscalizar os gastos do poder público.

Alguns cuidados são citados por Tonollier (1999) e que devem ser observados durante a implantação do OP, como:

- Importância do apoio e participação do prefeito e secretários para o sucesso do projeto;
- Traçar um método de trabalho bem definido para obter resultados positivos;
- Boa montagem da equipe de trabalho, que consigam estabelecer boas relações com a população e dominem a metodologia de trabalho do OP;
- Facilitação do acesso às informações aos cidadãos, para que possam conhecer os plano de governo e demais dados necessários para tomar decisões.

O Orçamento Participativo de Porto Alegre, já referido como um modelo para o Brasil e mundo, é elaborado seguindo um calendário repartindo as fases do ciclo do OP, conforme informações disponíveis no site da Prefeitura, as quais descrevo a seguir:

Entre fevereiro e abril: detalhamento do plano de investimentos e serviços, onde finaliza-se a distribuição de recursos para as regiões e temáticas, também ocorre a apresentação e votação da proposta do plano de investimentos e encaminhamento prévio das propostas aos referidos fóruns. No mesmo período ocorre a discussão e alterações do Regimento Interno no OP.

Entre abril e junho são feitas reuniões preparatórias. São reuniões de preparação e articulação nas regiões e temáticas; e integração entre fóruns de delegados e de planejamento. Neste momento é realizada a prestação de contas, apresentação do plano de investimentos, apresentação do regimento interno, critérios gerais e técnicos, apresentação dos indicadores socioeconômicos, discussão para chapa de conselheiros, sugestões de prioridades e demandas pela internet.

Em julho e agosto são realizadas as Assembleias Regionais e Temáticas, em rodada única, onde as prioridades são eleitas, os conselheiros são eleitos, e define-se o número de delegados. A LDO passa por discussão e votação pelos membros do Conselho do Orçamento Participativo – COP, neste período.

De agosto a outubro ocorrem os fóruns regionais e temáticos. Nela acontece a eleição dos delegados, hierarquização das obras e serviços, e discussão e votação da LOA pelo COP.

Em novembro o ciclo prossegue com a realização da Assembleia Municipal, onde temas de caráter geral são discutidos e os novos conselheiros tomam posse.

Finalmente, nos meses de novembro até janeiro, ocorre a análise técnica e financeira das demandas, feita pelo governo, e capacitação dos conselheiros e servidores municipais.

Analisando a metodologia implantada em Pinhais, percebo que ele apresenta deve ser melhorado em determinados aspectos, como:

- Incentivar a população a participar do processo;
- Permitir o acompanhamento das ações propostas;
- Ampliar o ciclo do OP com realização de reunião metodológica, assembleias regionais, fóruns regionais e reuniões de acompanhamento das propostas do OP;

- Elaborar um Regimento Interno do OP;
- Criar a Comissão do Orçamento Participativo – COP, permitindo a eleição de representantes regionais;
- Ampliar das atuais 2 (duas) para 4 (quatro) regionais no município;
- Proporcionar meios de acompanhamento das ações pela população.

Como proposta, o presente Projeto Técnico busca alternativa de melhoria para o OP de Pinhais. Neste processo, mesclo alguns aspectos dos modelos implantados com sucesso em Porto Alegre, Recife e em Montevideu – Uruguai para propor uma nova metodologia de OP a implantar no município de Pinhais.

#### 4.1.1 Plano de Implantação

O novo modelo contempla 7 (sete) fases, conforme o esquema apresentado a seguir:

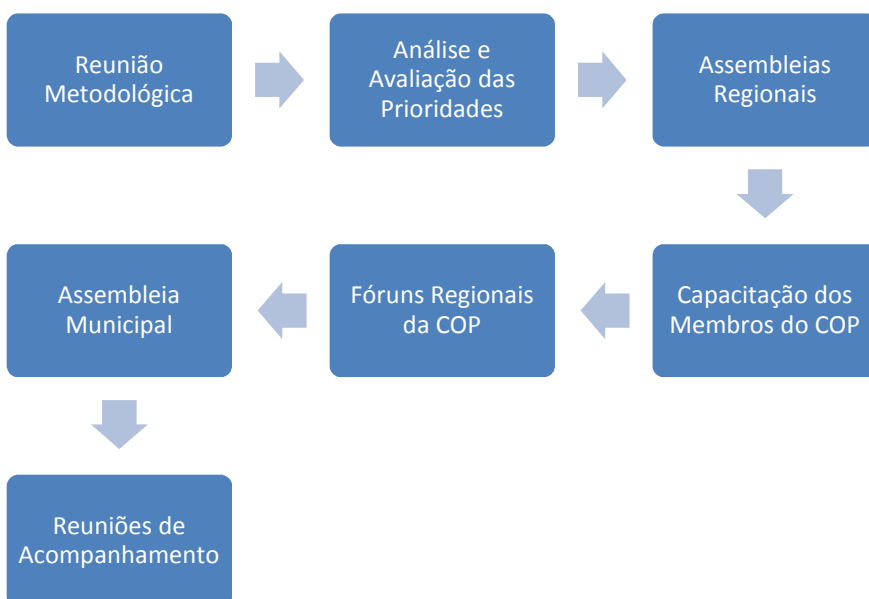


FIGURA 3 - MODELO DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO  
FONTE: O AUTOR (2016)

Reunião Metodológica: realizado com a comunidade, separadas por regiões. O objetivo é incentivar a participação popular nos eventos do OP; apresentar a nova metodologia do OP em Pinhais; lançar o formulário para pesquisa de prioridades por região, em via manual, distribuídas nas escolas e outros pontos da cidade (conforme o modelo atual), também via eletrônica no *site* da Prefeitura; lançar o Regimento Interno – RI, discutir e propor alterações no texto do RI. Nesta fase a Prefeitura deve prestar contas das ações propostas no ano anterior.

Análise e Avaliação das Prioridades: é o momento em que a equipe do Departamento de Orçamento – DEPOR da Prefeitura faz o levantamento daquilo que a população solicitou, seja no formulário impresso ou *on-line* e envia ao chefe do Poder Executivo. O Prefeito e seus secretários avaliam as solicitações e emitem parecer do Poder Executivo. Concluindo esta fase, o DEPOR estabelece o esboço do Projeto de Orçamento, com a estimativa da receita e previsão das despesas para o exercício seguinte.

Assembleias Regionais: o parecer do Poder Executivo é debatido nas reuniões regionais; ocorre a eleição dos temas e ações prioritárias para a região; eleição dos membros do COP, composto por 8 (oito) representantes regionais, sob a coordenação de um deles, com mandato vigente por 1 (um) ano.

Capacitação dos Membros do COP: aqui membros eleitos em cada uma das 4 (quatro) regiões de Pinhais, portanto, os 32 (trinta e dois) representantes, mais os servidores da prefeitura envolvidos no processo são treinados para o bom desempenho de suas funções.

Fóruns Regionais da COP: os 32 (trinta e dois) representantes eleitos e demais servidores envolvidos no OP, tomando como base as sugestões elencadas por região, elaboram o Plano de Investimentos, sob direção do coordenador geral, escolhido dentre os representantes regionais. São programadas visitas inter-regionais no município, onde eles passam a ter contato com os principais problemas a serem enfrentados pelo município. Após conclusão do Plano de Investimentos, ele é protocolado na Prefeitura.

Assembleia Municipal: é o encontro anual com participação dos representantes regionais, equipe de servidores do OP, bem como toda a comunidade. Nele é apresentado o Projeto de Orçamento e Plano de

Investimentos; são discutidos temas de caráter geral; e ainda são definidos os compromissos da gestão para o próximo exercício.

Reuniões de Acompanhamento: uma vez por mês os membros do COP reúnem-se para acompanhar e avaliar o cumprimento do Plano de Investimento e execução orçamentária, como um todo.

No quadro a seguir estão resumidas as instâncias de participação do ciclo do OP.

Instância	Período	Quem faz?	Quem participa?	O que faz?
<b>Reunião Metodológica</b>	Janeiro a Março	Prefeitura Municipal	Comunidade	<ul style="list-style-type: none"> <li>Incentivar a participação popular nos eventos do OP;</li> <li>Apresentar a metodologia do OP;</li> <li>Lançar o formulário para pesquisa de prioridades por região;</li> <li>Regimento Interno – RI, discutir e propor alterações;</li> <li>Prestação de Contas das ações propostas no ano anterior.</li> </ul>
<b>Análise e Avaliação das Prioridades</b>	Abril	DEPOR, Prefeito e Secretários Municipais.	DEPOR, Prefeito e Secretários Municipais.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Levantar as solicitações feitas pela população;</li> <li>Avaliar as solicitações da população, feita pelo Prefeito e Secretários;</li> <li>Emitir parecer do Poder Executivo;</li> <li>Esboçar o Projeto de Orçamento, feito pelo DEPOR.</li> </ul>
<b>Assembleias Regionais</b>	Maio a Julho	Prefeitura Municipal	Comunidade	<ul style="list-style-type: none"> <li>Debater o parecer do Poder Executivo sobre as propostas da comunidade;</li> <li>Eleger membros do COP (8 representantes regionais, sob coordenação de 1 deles).</li> </ul>
<b>Capacitação dos Membros do COP</b>	Julho	Prefeitura Municipal	Membros do COP e servidores da Prefeitura	<ul style="list-style-type: none"> <li>Treinamento dos membros do COP e servidores envolvidos com o OP.</li> </ul>
<b>Fóruns Regionais da COP</b>	Agosto e Setembro	Membros do COP e servidores da Prefeitura	Membros do COP e servidores da Prefeitura	<ul style="list-style-type: none"> <li>Escolher o Coordenador Geral, entre os representantes regionais;</li> <li>Elaborar o Plano de Investimentos;</li> <li>Visitar as regiões do município;</li> <li>Protocolar Plano de Investimentos na Prefeitura.</li> </ul>
<b>Assembleia Municipal</b>	Outubro	Prefeitura Municipal e membros do COP	Prefeitura Municipal, membros do COP, e Comunidade.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Apresentar à população o Projeto de Orçamento e Plano de Investimentos;</li> <li>Discutir temas de caráter geral;</li> <li>Definir compromissos da gestão para próximo exercício.</li> </ul>
<b>Reuniões de Acompanhamento</b>	Durante todo o ano <sup>1</sup>	Prefeitura Municipal e membros do COP	Prefeitura Municipal e membros do COP	<ul style="list-style-type: none"> <li>Acompanhar e avaliar o cumprimento do Plano de Investimento e execução orçamentária.</li> </ul>

TABELA 4 - RESUMO DAS INSTÂNCIAS  
FONTE: O AUTOR (2016).

<sup>1</sup> A equipe eleita e que toma posse em julho de um ano realiza acompanhamento das ações de julho a junho do ano seguinte.

#### 4.1.2 Recursos

Como em todo Projeto, são necessários alocar recursos necessários à sua implantação, sendo eles: humanos, financeiros e materiais.

##### 4.1.2.1 Recursos Humanos

Dentre os recursos humanos, a implantação do projeto necessita de servidores públicos municipais, lotados no Departamento de Orçamento da Secretaria Municipal de Finanças, com no mínimo 4 (cinco) integrantes na equipe destinada às etapas do OP.

A proposta prevê o município subdividido em 4 (quatro) regiões, com 8 (oito) representantes em cada uma das regiões, portanto, são 32 (trinta e dois) munícipes eleitos, com mandato para um ano. Vale ressaltar que dentre os 8 representantes de cada região, um é escolhido Coordenador Regional, e dentre os 32 eleitos no município, um é escolhido Coordenador Geral. Aos representantes e coordenadores regionais e local, serão denominados membros do COP.

Os Secretários Municipais e Prefeito também compõe a lista de recursos humanos necessários para implantação do Projeto.

##### 4.1.2.2 Recursos Financeiros

Conforme já foi frisado, o OP é um instrumento de participação popular, visto como meio de fortalecimento da democracia, deste modo, os representantes eleitos não farão jus ao recebimento de recursos financeiros em forma de pagamento ou ajuda de custo para participar das reuniões ou demais



atividades. A candidatura e consequente eleição são voluntárias, bem como todos os demais atos que envolvem o desempenho do mandato.

Apenas os servidores públicos, em especial aos envolvidos com o OP no DEPOR podem receber gratificações por desempenho de funções especiais. Desta forma, é preciso reestruturar o Departamento, criando a Gerência do OP, com a consequente nomeação de um gerente para trabalhar diretamente nas questões do OP.

A capacitação dos membros do COP poderá ser feita por empresa contratada pela Prefeitura para este fim.

#### 4.1.2.3 Recursos Materiais

Para a realização da Reunião Metodológica, Assembleias Regionais e Municipal, e demais atividades envolvendo os membros do COP, será necessário a reserva de sala de reuniões disponíveis pela Prefeitura, devidamente equipadas para receber eventos deste porte.

A divulgação dos eventos, locais, data e hora, precisam veicular em forma de informativos impressos, textos no site da Prefeitura, carros de som nas vias do município. Da mesma forma, o material para as reuniões, como: formulários de pesquisa, urnas, fichas de votação, deverão ser impressos.

#### 4.1.3 Resultados Esperados

Com a implantação da nova metodologia para o OP em Pinhais, algumas metas e indicadores devem ser implementados, para medir se houve sucesso na implantação do Projeto. No quadro abaixo, listarei as metas e indicadores para cada fase do ciclo do OP proposto.

<b>Instância</b>	<b>Metas</b>	<b>Indicadores</b>
<b>Reunião Metodológica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Superar a quantidade de municípios que participam das reuniões do OP;</li> <li>• Usar recursos visuais para facilitar a compreensão da nova metodologia do OP;</li> <li>• Obter o retorno da população na pesquisa de prioridades para a região, feita pelo formulário impresso e eletrônico.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quantidade de municípios participantes na reunião;</li> <li>• Quantidade de municípios que demonstram interesse em colaborar com a implantação do OP;</li> <li>• Quantidade de formulários de sugestões recebidos pela Prefeitura.</li> </ul>
<b>Análise e Avaliação das Prioridades</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Compilar as solicitações feitas pela população;</li> <li>• Avaliar as solicitações da população;</li> <li>• Emitir parecer do Poder Executivo;</li> <li>• Esboçar o Projeto de Orçamento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gráficos e textos detalhando as solicitações dos municípios;</li> <li>• Documento “parecer” elaborado pelo Executivo Municipal;</li> <li>• Projeto do Orçamento elaborado.</li> </ul>
<b>Assembleias Regionais</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Superar a quantidade de municípios que participam das reuniões do OP;</li> <li>• Eleger membros do COP.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quantidade de municípios participantes na reunião;</li> <li>• Candidatos dispostos a contribuir para o sucesso do OP.</li> </ul>
<b>Capacitação dos Membros do COP</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Treinar os membros do COP e servidores envolvidos com o OP.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Avaliação satisfatória do desempenho dos participantes do treinamento.</li> </ul>
<b>Fóruns Regionais da COP</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaborar o Plano de Investimentos;</li> <li>• Visitar as regiões do município.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participação efetiva dos membros do COP na elaboração do Plano de Investimentos.</li> <li>• Quantidade de membros e quantidade de locais visitados.</li> </ul>
<b>Assembleia Municipal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apresentar o Projeto de Orçamento e Plano de Investimentos;</li> <li>• Definir compromissos da gestão para próximo exercício.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quantidade de municípios presentes na Assembleia;</li> <li>• Quantidade de municípios que demonstram interesse em colaborar com a implantação do OP.</li> </ul>
<b>Reuniões de Acompanhamento</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acompanhar e avaliar o cumprimento do Plano de Investimento e execução orçamentária no município.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quantidade de reuniões no ano;</li> <li>• Quantidade de membros do COP presentes em cada encontro;</li> <li>• Participação efetiva dos membros durante o acompanhamento da execução orçamentária.</li> </ul>

TABELA 5 - METAS E INDICADORES  
 FONTE: O AUTOR (2016).

#### 4.1.4 Riscos, Problemas Esperados e Medidas Preventivo-Corretivas

Para que a proposta de projeto não sofra desvios de sua finalidade, temos a criação do instrumento de Regimento Interno, elaborado no primeiro ano de implantação do novo modelo de OP, e revisto anualmente na fase da Reunião Metodológica.

O Regimento contém o conjunto de regras necessárias para o funcionamento do OP. Ao ser analisado e modificado anualmente, garante dinamismo e constante aperfeiçoamento na metodologia adotada.

Existem riscos como a não adesão da população às reuniões do OP, bem como poucos interessados em candidatar-se as vagas de membros do COP, nem mesmo à coordenação regional ou geral. Se necessário for, o RI deve propor novas formas de acompanhamento da população, inclusive com a redução do número de membros por região. Por outro lado, existe a possibilidade de ampliar o número de vagas ou até mesmo a criação de outros cargos emergentes de novas necessidades. Porém, qualquer modificação deve ser objeto de alteração no RI, com prévia concordância da população, membros do COP e Prefeitura Municipal.

## **5 CONCLUSÃO**

Acerca do que foi exposto, percebemos a importância do OP no desenvolvimento de um município, pois permite tratar os problemas elencados como prioridade diretamente com a população necessitada. Ele estimula os munícipes a serem corresponsáveis no processo de planejamento municipal, contribuindo para a formação de cidadãos ativos, críticos, pensantes e interessados na elaboração, acompanhamento e fiscalização dos investimentos públicos.

Este projeto buscou compreender o modelo atual de gestão democrática em Pinhais, analisando a metodologia atual do OP e medindo sua eficiência na resolução dos problemas levantados pela comunidade como prioritários. Para isto, foi necessário conhecer os investimentos realizados pela prefeitura nos anos de 2014 e 2015 e compará-los com as reivindicações da população feitas nas Audiências Públicas. Deste estudo concluímos que dentre as principais necessidades elencadas, 58% foram atendidas pelo município naquele período. Consequentemente o modelo de OP implantado atendeu parcialmente às prioridades expostas pela população.

Para melhorar este resultado, vimos que o modelo de OP implantado no município precisa ser atualizado, saltando das 2 (duas) fases: formulário de pesquisa e participação em Audiências Públicas, para uma nova metodologia que amplia o ciclo do OP para 7 (sete) etapas: reunião metodológica, análise e avaliação das prioridades, assembleias regionais, capacitação dos membros do COP, fóruns regionais do COP, assembleia municipal e reuniões de acompanhamento. Com o novo modelo, surgiu a necessidade de criar o Regimento Interno do OP; a subdivisão do município em 4 (quatro) regiões; a criação do cargo de representante regional, coordenador regional e coordenador geral, sendo ocupado por munícipes eleitos para o mandato de um ano; e a estruturação do departamento responsável pelo orçamento municipal, com a criação da gerência de OP.

Conforme vimos, o OP deve ser um processo dinâmico, individualizado por região, buscando aderir às características e culturas locais na escolha da melhor metodologia de trabalho. Há a preocupação com as constantes transformações e o surgimento de novas necessidades, os quais devem ser revistos e inseridos ao Regimento Interno, que regula todo o ciclo do OP a ser implantado.

O sucesso e longevidade do projeto vão depender de fatores como a motivação ou o despertar da população para participarem de movimentos como este. Também com a necessidade do comprometimento e respeito do governo com as demandas eleitas pela população, fazendo com que o processo ganhe credibilidade e seja realizado com seriedade. Somando a isto, deve existir o interesse na continuidade do OP, independente de qual sigla partidária vença as eleições. Daí a necessidade de regulamentar o processo por Lei Municipal, na tentativa de perpetuar mesmo com a troca de governos.

Embora o município de Pinhais esteja entre as 12 (doze) maiores arrecadações dentre as cidades paranaenses, sabemos que as despesas orçamentárias são divididas em despesas correntes (pagamento de pessoal e encargos sociais), despesas de capital (investimentos), reserva de contingência e despesas com o sistema previdenciário. Desta forma, os “investimentos”, principal objeto em discussão quando se trata do OP, representam uma pequena parcela dos gastos públicos municipais.

Concluimos então que o orçamento não comporta realizar dentro de um ano ou uma gestão de quatro anos, tudo aquilo que for solicitado pela população, em qualquer que seja o modelo de OP implantado. No entanto, o OP vem a ser um aliado no levantamento das prioridades e tentativa de solucionar os problemas de maior urgência dentro do município.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANGÉLICO, J. **Contabilidade Pública**. 8. ed. São Paulo: Editora Atlas, 1994.

ANTUNES, A. M. J. **Teoria Orçamentária**. Disponível em: <<http://slideplayer.com.br/slide/295452/>>. Acesso em: 17/02/2016.

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

BRASIL. Decreto-Lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 27 fev. 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm)>. Acesso em: 10/02/2016.

BRASIL. Lei complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 04 mai. 2000. 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: 12/02/2016.

GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. **Planejamento e orçamento governamental**. Volume 2. Brasília: ENAP, 2006.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades**. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=411915&search=||in%20fogr%E1ficos:-informa%E7%F5es-completas>>. Acesso em: 19/12/2015.

LIMA, D. V.; CASTRO, R. G. **Contabilidade Pública**. São Paulo: Editora Atlas, 2007.

PIRES, V. **Orçamento Participativo: o que é, para que serve, como se faz**. 1. ed. São Paulo: Editora Manole, 2001.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. **Orçamento Participativo**. Disponível em: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/>>. Acesso em: 17/02/2016.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PINHAIS. Notícias. **Comando da PM esclarece sobre a falta de policiamento em Pinhais**. Disponível em:

<<http://www.pinhais.pr.gov.br/News7content6674.shtml>>. Acesso em: 07/02/2016.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PINHAIS. Notícias. **Pavimentação: a evolução na infraestrutura de Pinhais.** Disponível em: <<http://www.pinhais.pr.gov.br/News7content7725.shtml>>. Acesso em: 07/02/2016.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PINHAIS. Notícias. **Pinhais agora tem Armazém da Família.** Disponível em: <<http://www.pinhais.pr.gov.br/News7content7530.shtml>>. Acesso em: 07/02/2016.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PINHAIS. Notícias. **Pinhais realiza 50ª audiência pública do orçamento participativo.** Disponível em: <<http://www.pinhais.pr.gov.br/News7content7143.shtml>>. Acesso em: 19/12/2015.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PINHAIS. Notícias. **Prefeito Luizão entrega máquina para limpar os Rios de Pinhais.** Disponível em: <<http://www.pinhais.pr.gov.br/News7content3575.shtml>>. Acesso em: 07/02/2016.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PINHAIS. **Portal da Transparência.** Disponível em: <<https://pinhais.atende.net/?pg=transparencia#!/grupo/6/item/7/tipo/1>>. Acesso em: 19/12/2015.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PINHAIS. Saúde. **Relatório Anual de Gestão.** Disponível em: <<http://www.pinhais.pr.gov.br/aprefeitura/secretariaseorgaos/saude/FreeComponent84content10294.shtml>>. Acesso em: 06/02/2016.

REZENDE, F. **Finanças Públicas.** 2. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2006.

SIMÕES, P. H. M. **Orçamento Participativo: reflexões e perspectivas no contexto histórico brasileiro.** 1. ed. São Paulo: Edição do Autor, 2011.

TONOLLIER, O. A. **Orçamento Participativo: Análise de uma experiência concreta.** Curso de Relações Fiscais Intragovernamentais. Porto Alegre, 1999.

VASCONCELLOS, A. **Orçamento público**. 2. ed. Rio de Janeiro: Ferreira, 2009.

WILGES, I. J. **Finanças públicas: orçamento e direito financeiro para cursos e concursos**. 2. ed. Porto Alegre: AGE Editora, 2006.



## ANEXOS

LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL  
**LOA**  
ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

## QUESTIONÁRIO DE PARTICIPAÇÃO

**O que Pinhais mais precisa?**  
Assinale abaixo, cinco dos itens indicados, que você considera mais importantes:

<input type="checkbox"/> DRAGAGEM E LIMPEZA DE RIOS	<input type="checkbox"/> ACADEMIAS AO AR LIVRE
<input type="checkbox"/> LIMPEZA DE TERRENOS E RUAS	<input type="checkbox"/> SEGURANÇA
<input type="checkbox"/> ASFALTO	<input type="checkbox"/> CALÇADAS
<input type="checkbox"/> CICLEONIA	<input type="checkbox"/> SINALIZAÇÃO
<input type="checkbox"/> MÉDICOS NAS UNIDADES DE SAÚDE	<input type="checkbox"/> SEGURANÇA NO TRÂNSITO
<input type="checkbox"/> PARQUES E PRAÇAS	<input type="checkbox"/> QUADRAS ESPORTIVAS
<input type="checkbox"/> REGULARIZAÇÃO DE TERRENOS	<input type="checkbox"/> CRECHES
<input type="checkbox"/> ILUMINAÇÃO PÚBLICA	<input type="checkbox"/> MELHORAR O ATENDIMENTO NA SAÚDE
<input type="checkbox"/> ARMAZÉM DA FAMÍLIA	<input type="checkbox"/> CURSOS PROFISSIONALIZANTES
<input type="checkbox"/> ESCOLAS	<input type="checkbox"/> OUTROS: _____

**DADOS DO PARTICIPANTE**

Nome: \_\_\_\_\_


Telefone: \_\_\_\_\_

E-mail: \_\_\_\_\_


**Assinale o Bairro em que você mora:**

<input type="checkbox"/> ALPHAVILLE	<input type="checkbox"/> ESTÂNCIA PINHAIS	<input type="checkbox"/> PARQUE DAS NASCENTES
<input type="checkbox"/> ALTO TARUMÁ	<input type="checkbox"/> JARDIM AMÉLIA	<input type="checkbox"/> PINEVILLE
<input type="checkbox"/> ATUBA	<input type="checkbox"/> JARDIM CLÁUDIA	<input type="checkbox"/> VARGEM GRANDE
<input type="checkbox"/> CENTRO	<input type="checkbox"/> JARDIM KARLA	<input type="checkbox"/> WEISSÓPOLIS
<input type="checkbox"/> EMIANO FERNETA	<input type="checkbox"/> MARIA ANTONIETA	


Este Questionário de Participação faz parte do processo de Consulta Pública de Orçamento Participativo, de acordo com o art. 44 da Lei 10.257/2001.  
A Prefeitura de Pinhais agradece sua colaboração.



**PREFEITURA DE PINHAIS**



Orçamento Participativo



ANEXO 1 – QUESTIONÁRIO PARA ELABORAÇÃO DA LOA 2014



# QUESTIONÁRIO DE PARTICIPAÇÃO

LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

# LOA

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Este questionário é destinado para você ajudar a Prefeitura de Pinhais a elaborar a lista de prioridades para a Lei Orçamentária Anual LOA 2015.

**Contamos com a sua colaboração para identificar as prioridades da sua região - Indicar até 5 prioridades**

<input type="checkbox"/> DRAGAGEM E LIMPEZA DE RIOS <input type="checkbox"/> LIMPEZA DE TERRENOS E RUAS <input type="checkbox"/> ASFALTO <input type="checkbox"/> CICLOVIA <input type="checkbox"/> CAPELA MORTUÁRIA <input type="checkbox"/> PARQUES E PRAÇAS <input type="checkbox"/> REGULARIZAÇÃO DE TERRENOS <input type="checkbox"/> ILUMINAÇÃO PÚBLICA <input type="checkbox"/> ARMAZÉM DA FAMÍLIA <input type="checkbox"/> ESCOLAS	<input type="checkbox"/> ACADEMIAS AO AR LIVRE <input type="checkbox"/> SEGURANÇA <input type="checkbox"/> CALÇADAS <input type="checkbox"/> SINALIZAÇÃO <input type="checkbox"/> MELHORIAS NO TRÂNSITO <input type="checkbox"/> QUADRAS ESPORTIVAS <input type="checkbox"/> CRECHES <input type="checkbox"/> MELHORAR O ATENDIMENTO NA SAÚDE <input type="checkbox"/> CURSOS PROFISSIONALIZANTES <input type="checkbox"/> OUTROS: _____
---	---

### DADOS DO PARTICIPANTE

**Nome:** \_\_\_\_\_

**Telefone:** \_\_\_\_\_ **Sexo:**  masculino  feminino

**Idade:**  até 20 anos  de 21 a 60 anos  acima de 60 anos

**E-mail:** \_\_\_\_\_

**Assinale o Bairro em que você mora:**

<input type="checkbox"/> ALPHAVILLE	<input type="checkbox"/> ESTÂNCIA PINHAIS	<input type="checkbox"/> PARQUE DAS NASCENTES
<input type="checkbox"/> ALTO TARUMÁ	<input type="checkbox"/> JARDIM AMÉLIA	<input type="checkbox"/> PINEVILLE
<input type="checkbox"/> ATUBA	<input type="checkbox"/> JARDIM CLÁUDIA	<input type="checkbox"/> VARGEM GRANDE
<input type="checkbox"/> CENTRO	<input type="checkbox"/> JARDIM KARLA	<input type="checkbox"/> WEISSÓPOLIS
<input type="checkbox"/> EMILIANO PERNETA	<input type="checkbox"/> MARIA ANTONIETA	

Este Questionário de Participação faz parte do processo de Consulta Pública do Orçamento Participativo, de acordo com o art. 44 da Lei 10.257/2011.

**A Prefeitura de Pinhais agradece sua colaboração.**

LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

# LOA

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO



**Orçamento  
Participativo**



**PREFEITURA  
DE PINHAIS**

ANEXO 2 – QUESTIONÁRIO PARA ELABORAÇÃO DA LOA 2015