



7º CONGRESSO BRASILEIRO DE EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA

07 a 09 de setembro de 2016



OBSERVATÓRIO DO ORÇAMENTO PÚBLICO DE GOVERNADOR VALADARES: TRANSPARÊNCIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Área Temática: Direitos Humanos e Justiça

Universidade Federal de Juiz de Fora – Campus Governador Valadares (UFJF/GV)

Autores: Bruno Franco Alves¹, Marina Oliveira Guimarães²; Bruno de Souza Machado³; Maria Vitória de Medeiros Jahel⁴; Matheus Gomes do Carmo de Souza⁵

Resumo: O Observatório do Orçamento Público de Governador Valadares se propõe a ser um espaço informativo e de discussão a respeito da política orçamentária do Município, por meio do qual, a Universidade Pública poderá cumprir importante papel de aproximação com a população, democratização e popularização do espaço universitário. Além disso, o Projeto visa o estudo e divulgação de mecanismos de participação social na elaboração do orçamento público municipal, especialmente para as organizações populares e associações de moradores de bairros do município de Governador Valadares. Em entrevista realizada

¹ Professor do Departamento de Ciências Contábeis da Universidade Federal de Juiz de Fora – Campus Governador Valadares (UFJF/GV)

² Professora do Departamento de Administração da Universidade Federal de Juiz de Fora – Campus

³ Discente do curso de Economia da Universidade Federal de Juiz de Fora – Campus Governador Valadares (UFJF/GV). Bolsista da Pró-Reitoria de Extensão.

⁴ Discente do curso de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora – Campus Governador Valadares (UFJF/GV). Bolsista da Pró-Reitoria de Extensão.

⁵ Discente do curso de Economia da Universidade Federal de Juiz de Fora – Campus Governador Valadares (UFJF/GV). Bolsista da Pró-Reitoria de Extensão.

ISBN: 978-85-93416-00-2



7º CONGRESSO BRASILEIRO DE EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA



07 a 09 de setembro de 2016

com dezessete associações de bairro, apenas cinco manifestaram conhecer o processo de elaboração e fiscalização do orçamento público, sendo que apenas duas conhecem as peças orçamentárias e as suas respectivas funções. Somente dez associações informaram ter participado de reuniões para discussão do orçamento municipal, das quais quatro disseram ter apresentado algum tipo de demanda ao poder público. Diante deste contexto, torna-se mais que evidente a importância das ações propostas pelo Projeto. As atividades realizadas em campo no ano de 2015, na primeira fase, consistiram no mapeamento e aplicação de questionários às associações de bairros e em oficinas de formação ministradas por profissionais especialistas em orçamento e conhecedores da prática orçamentária do município. Estas ações consistiram no primeiro contato com a comunidade envolvida no Projeto e permitiu detectar que os principais problemas das associações de moradores de Governador Valadares são de ordem administrativa, burocrática, além da baixa capacidade de organização e mobilização dos moradores. Na segunda fase do Projeto, iniciada no ano de 2016, a equipe passou a elaborar periodicamente boletins informativos sobre o Orçamento de Governador Valadares. Veiculados em um blog na internet e em outras mídias sociais, estes boletins sistematizam e consolidam de forma resumida dados orçamentários do Município com o objetivo de municiar a sociedade civil de informações que qualifiquem a sua intervenção tanto propositiva como fiscalizatória nos espaços de discussões e definição das políticas públicas municipais. Para o mês de maio de 2016 estão previstas reuniões da equipe com as associações de moradores com visitas a ouvir as demandas específicas de cada bairro e criar espaços de formação sobre o processo orçamentário, formas de participação popular e de fiscalização.

Palavras-chave: orçamento público; cidadania; mobilização.

ISBN: 978-85-93416-00-2



7º CONGRESSO BRASILEIRO DE EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA

07 a 09 de setembro de 2016



1. Introdução

O Observatório do Orçamento Público de Governador Valadares se propõe a ser um espaço de debate e formação sobre o orçamento público municipal. O modelo representativo democrático necessita ser construído conjuntamente entre população e Poder Público. Além disso, é importante também a construção de formas de participação popular, que o efetivem de fato a democracia participativa. A condução da gestão pública orientada unicamente pelo Estado, ou seja, somente por suas instituições públicas, com fundamento nos princípios da maioria e da representação política, não são suficientes. A democracia não tolera que o Estado interprete sozinho o significado dos reais interesses públicos de seus “administrados”. O Estado depende da participação direta do povo como colaborador na cogestão pública para tornar legítimo o atendimento das demandas sociais e suas decisões administrativas, sobretudo no que tange ao controle orçamentário.

O Poder Público deve interagir com o povo na construção das políticas públicas, revogando o estigma anterior de meros cidadãos/administrados para dar início à cogestão do espaço público pelos órgãos oficiais do Estado e pelos cidadãos/participantes, considerada como, afirma Soares:

Denominamos cogestão pública intervenções populares, constituídas pelo conjunto de cidadãos ou associações representativas da comunidade, sobre a qual incidirão as políticas públicas, cujas demandas ganham visibilidade através das consultas populares, audiências públicas ou concerto. Aquelas intervenções têm como fim influenciar o conteúdo da decisão administrativa de modo efetivo ou se constituírem na própria decisão administrativa definidora daquelas políticas. (SOARES, 1997, p. 161).

Diante da necessidade de cogestão pública, destaca-se o orçamento participativo, que se consolida como uma prática orçamentária em que as decisões quanto à alocação de recursos são tomadas levando-se em consideração a opinião direta da população e não

ISBN: 978-85-93416-00-2



7º CONGRESSO BRASILEIRO DE EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA



07 a 09 de setembro de 2016

definição das políticas públicas e na administração do Município. Neste sentido, os impactos sociais possíveis de serem proporcionados pelo Projeto revelam-se de grande relevância para a comunidade, pois o conhecimento sobre o orçamento público, sua forma de elaboração e acompanhamento da sua execução, mostra-se imprescindível, uma vez que a aplicação das receitas do Estado é fruto de uma disputa política na qual as classes subalternas estão sub representadas pelo fato de desconhecer o funcionamento desse processo e os mecanismos disponíveis à sua participação.

Por tudo isso, os esforços empreendidos para a implantação do Observatório do Orçamento Municipal de Governador Valadares, trazem impactos diretos para a sociedade local, tendo o projeto, além dos objetivos principais que traduzem-se em aproximar a sociedade civil da Universidade Pública, e democratizar o acesso à informações essenciais para o exercício da cidadania desta sociedade, tem os seguintes objetivos específicos: i) realizar o diagnóstico sobre as práticas participativas na elaboração e execução do orçamento do Município de Governador Valadares; ii) estudar e divulgar os mecanismos de participação social na elaboração do orçamento público municipal, especialmente para as organizações populares associações de bairro do município de Governador Valadares; iii) oferecer minicursos e oficinas periódicos sobre Orçamento Público e sobre a Lei de Acesso à Informação às organizações populares e associações de bairro do município de Governador Valadares; iv) divulgar cartilhas explicativas sobre o orçamento público municipal e sobre a Lei de Acesso à Informação; v) assessorar as associações de moradores dos bairros na regularização de suas pendências documentais e fiscais; vi) criar canais de comunicação com a comunidade local, tal como sites na internet, permitindo o acesso aos estudos desenvolvidos pelo projeto; vii) publicar estudos temáticos sobre a aplicação das receitas municipais, arrecadação e demais temas correlatos que possam subsidiar as reflexões realizadas no âmbito do projeto; viii) propor a criação de fóruns permanentes visando a atuação da comunidade nos espaços de discussão do orçamento público e de sua fiscalização; ix) contribuir para a formação integral dos estudantes e professores por meio do desenvolvimento de atividades de ensino e de pesquisa oriundos das problemáticas

ISBN: 978-85-93416-00-2

Realização



Parceria



Apoio





7º CONGRESSO BRASILEIRO DE EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA

07 a 09 de setembro de 2016



desveladas no decorrer do projeto; x) constituir a partir da temática do orçamento público um espaço de construção interdisciplinar para professores e estudantes do campus Governador Valadares, com canais de diálogo permanente com as associações e movimentos existentes na cidade.

Dessa forma, diante deste cenário, torna-se extremamente necessário que a Universidade Pública se consolide como um espaço democrático, popular e plural, aproximando a sociedade civil deste espaço, e sendo meio de elaboração de mecanismos que efetivem o Estado democrático de direito através também da pesquisa, ensino e extensão. A consolidação de um Observatório do Orçamento Público em Governador Valadares poderá impulsionar esse processo, com a retomada das discussões sobre o tema, capacitação das intervenções e articulação de ações coletivas por parte das associações de moradores.

2. Material e metodologia

O Observatório do Orçamento Público de Governador Valadares se propõe a ser um espaço na qual a extensão universitária atua de forma a romper com uma perspectiva de formação acadêmica limitada à transmissão de conhecimento, à medida que permite aos envolvidos no projeto revisitar as temáticas pesquisadas, a forma de fazer pesquisa e a abordagem dos conteúdos, que passam a ser problematizados e contextualizados a partir dos problemas concretos vivenciados pela comunidade local. A comunidade atendida pelo projeto é constituída por associações de moradores de bairros de Governador Valadares- MG, e pela população em geral do município.

A equipe do projeto atualmente conta com três bolsistas e dois orientadores, sendo dois estudantes do curso de Ciências Econômicas e uma do curso de Direito. Os integrantes se organizam de forma democrática e igualitária, no qual a dinâmica utilizada se baseia em reuniões periódicas pra discussão dos objetivos e os meios necessários para a realização de cada tarefa necessária.

As atividades do projeto se baseiam primeiramente em uma discussão inicial

ISBN: 978-85-93416-00-2





7º CONGRESSO BRASILEIRO DE EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA



07 a 09 de setembro de 2016

sobre a sua importância, e quais são os desdobramentos necessários para seu cumprimento. A partir deste momento as tarefas são divididas e colocadas em prática, com necessário cuidado para que não haja sobrecarga, e nem que as tarefas sejam realizadas por somente uma pessoa.

As atividades já realizadas, permitiram uma reflexão maior acerca da dinâmica do orçamento municipal. Além disso, através das capacitações (que serão citadas abaixo) foi possível alcançar uma maior compreensão sobre os diversos fatores que engendram a administração pública do Município, os problemas enfrentados pela própria administração local (e de outros municípios) e a forma como o procedimento orçamentário previsto em abstrato na legislação se concretiza. Tudo isso, inegavelmente, permite redimensionar as atividades de ensino e pesquisa desenvolvidas na Universidade para que estejam alimentadas na experiência cotidiana da comunidade local e contribuam para a transformação dessa realidade.

Etapas do projeto:

O Observatório do Orçamento Público de Governador Valadares, com mais de um ano de duração, está atualmente em sua segunda fase. Esta segunda etapa se deu através do desdobramento das conclusões encontradas no primeiro ano do projeto, assim esta última se caracteriza como um desenvolvimento da primeira fase.

Nesta segunda fase, subdividiram-se os objetivos a serem alcançados em duas frentes de trabalho. A primeira frente se caracteriza pelo contato com as associações, para que continue o encurtamento das relações, no auxílio às demandas que impactem o orçamento do Município, sendo possível assim, a divulgação do Observatório, bem como a concretização de um processo de construção de conhecimentos e troca de experiências entre a comunidade e a Universidade.

A segunda frente, com a divulgação de boletins informativos via Blog do Projeto e outras mídias, visa construir um espaço de reflexão, informação e estudo, de forma a incentivar o maior controle da sociedade sobre o orçamento público, especialmente sobre

ISBN: 978-85-93416-00-2

Realização



Parceria



Apoio





7º CONGRESSO BRASILEIRO DE EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA

07 a 09 de setembro de 2016



Foi verificado que seis dessas associações possuem maior grau de organicidade e capacidade de mobilização, sendo esses os critérios finais, para definição da comunidade com a qual se pretende construir o projeto nessa etapa. Após o mapeamento, o próximo passo foi realizar um levantamento de informações sobre cada associação.

Coleta de dados

Nessa etapa, foi realizada uma coleta de informações junto à prefeitura e a câmara municipal com o objetivo de se obter conhecimento acerca das práticas participativas na elaboração e execução do orçamento do município de Governador Valadares e de verificar as ações tomadas pelo Poder Público Municipal no sentido de implementar a Lei de Acesso à Informação.

A prática de orçamentos participativos foi adotada entre os anos de 2001 a 2004 e em parte do mandato vigente nos anos de 2009 a 2012. Segundo a Secretaria Municipal de Planejamento, era disponibilizado para o orçamento participativo, o percentual de 10 (dez) por cento da receita corrente líquida.

Aplicação do questionário diagnóstico

Ao todo, dezessete associações foram visitadas e seus representantes foram entrevistados com base em um questionário previamente elaborado. Dentre os resultados encontrados, ressalta-se que seis das organizações entrevistadas não estão ativas, e as demais enfrentam diversos problemas de participação, sendo os principais deles referentes a falta de informações suficientes e acessíveis acerca das práticas orçamentárias municipais, falta de incentivo à participação dos moradores nas atividades das associações

Seminários de capacitação

O primeiro Seminário realizado pelo Observatório do Orçamento Público de Governador Valadares, teve como objetivo avaliar o conhecimento prévio e disseminar conteúdos acerca do tema "Orçamento Público", para que os envolvidos

ISBN: 978-85-93416-00-2



7º CONGRESSO BRASILEIRO DE EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA



07 a 09 de setembro de 2016

disseminação do conhecimento à população valadarense. Este processo se caracteriza como a busca de mecanismos de colaboração e participação popular na elaboração orçamentária do Município.

3. Resultado e discussões

O Projeto, em seu primeiro ano de existência, conseguiu identificar alguns pontos importantes no município de Governador Valadares através dos questionários, previamente elaborados, aplicados às dezessete associações de moradores da cidade visitadas. Os questionários foram uma excelente forma de ter o conhecimento da situação dessas associações, além do conhecimento dos moradores a respeito das questões ligadas ao orçamento público.

Foi possível perceber a fragilidade dessas associações por meio dos questionários aplicados. Em destaque, alguns pontos dessa fragilidade: seis associações não estão em atividade, enquanto as demais reclamaram da baixa participação dos moradores de seus respectivos bairros nas reuniões e assembleias, diminuindo assim a representatividade junto ao poder público da cidade. Foi visto ainda que muitas possuem documentações incompletas, além de algumas terem dívidas com a Receita Federal.

Pode-se destacar sobre a aplicação dos questionários o fato de muitos membros das diretorias dessas associações ocuparem cargos públicos, sem serem concursados. O questionário dos mesmos, embora não possa ser afirmado com tamanha certeza, apresentou respostas bem evasivas, levando a crer que não houve 100% de sinceridade.

Os representantes dessas associações não demonstraram conhecimento das ações feitas pelo governo, sendo um empecilho para acompanhar, fiscalizar e até mesmo exigir uma maior transparência no processo orçamentário, como também mais e melhores serviços públicos. Desta forma, foi percebida a necessidade de implantação de meios para expor melhor os conhecimentos específicos sobre Orçamento Público e sobre a situação do mesmo no município de Governador Valadares.

A relação do Projeto com a Prefeitura e a Câmara Municipal de Governador

ISBN: 978-85-93416-00-2





7º CONGRESSO BRASILEIRO DE EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA

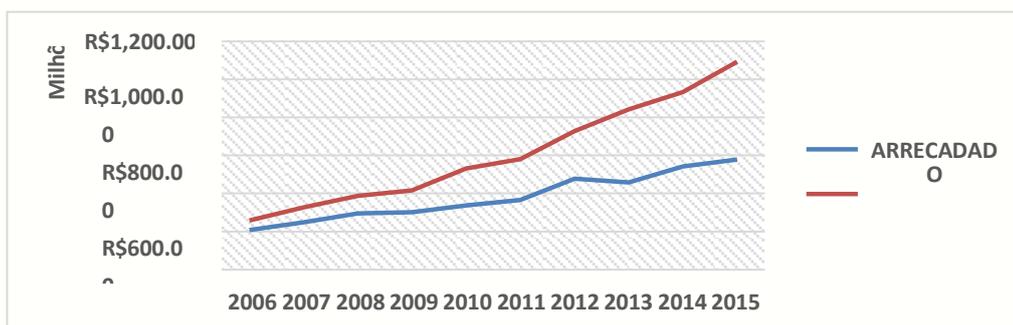
07 a 09 de setembro de 2016



Projeto se propõe a disponibilizar para a sociedade a real situação orçamentária do Município, afim de que toda a população possa estar ciente das fontes receituárias municipais, e das finalidades dos gastos.

O gráfico a seguir apresenta o valor das receitas arrecadadas e das receitas previstas na LOA. Os dados das receitas são provenientes de receitas orçamentárias. Uma grande contribuição dessa iniciativa, se tratou da constatação da diferença entre o que foi arrecadado e o que foi previsto pelo Município.

Gráfico 1: Evolução da receitas previstas e arrecadadas do município de Governador Valadares (2006-2015)



Fonte: Primeiro Boletim Informativo do Observatório do Orçamento Público de Governador Valadares

As despesas totais pagas no ano em comparação com as despesas estimadas na LOA, também apresentam valores distintos, como demonstrado no gráfico 2.

ISBN: 978-85-93416-00-2



7º CONGRESSO BRASILEIRO DE EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA

07 a 09 de setembro de 2016



Gráfico 2: Despesas Estimadas e Despesas Pagas no ano



Fonte: Primeiro Boletim Informativo do Observatório do Orçamento Público de Governador Valadares

AZEVEDO (2014), sugere que o orçamento nos municípios brasileiros não tem sido utilizado como um instrumento de planejamento, mas antes serve como uma arena de negociação de recursos, de atingimento de limites constitucionais e fiscais e de autorização de determinados gastos. Com isso o orçamento tem sido caracterizado como um mecanismo de registro contábil de entradas e saídas financeiras e não como um dos instrumentos de planejamento governamental.

O Projeto prevê o lançamento do segundo boletim informativo para o mês de maio de 2016, com dados a respeito das origens das receitas do Município de Governador Valadares no período de 2006 – 2015. A intenção é demonstrar o que foi transferido da União e do Estado de Minas Gerais para Governador Valadares e o que a mesma arrecada, por via de impostos, por exemplo, em seu território municipal.

ISBN: 978-85-93416-00-2



7º CONGRESSO BRASILEIRO DE EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA

07 a 09 de setembro de 2016



4. Conclusão

Diante das atividades já realizadas até aqui (tanto em campo, quanto as capacitações) foi possível, para os membros do Projeto, uma maior compreensão acerca da prática orçamentária dos municípios brasileiros, em especial no município de Governador Valadares. Após a aplicação dos questionários, detectou-se que os principais problemas encontrados nas associações de moradores de Governador Valadares são falta de estrutura ou local adequado para as reuniões, falta de envolvimento dos moradores por desconhecimento ou (devido ao baixo incentivo à participação das reuniões) e dificuldade de acesso às informações sobre as práticas orçamentárias municipais.

Outra problemática é o âmbito político, uma vez que muitos membros dessas organizações responderam que optam por não se envolverem nas ações realizadas pelas associações, por não aprovarem ou apoiarem a atual administração. A extinção da prática do Orçamento Participativo em Governador Valadares somada à situação a qual se encontram as associações de moradores do município, demonstram que o papel do Projeto é importante na medida em que o mesmo funciona como meio importante de pesquisa acerca do orçamento público municipal. Possibilitando dessa forma, a divulgação de dados e informações essenciais à população, sendo possível assim minimizar as principais dificuldades enfrentadas pelas organizações sociais municipais, aumentando o índice de participação popular nas discussões orçamentárias.

Por tudo isso, pode-se dizer que o Observatório do Orçamento de Governador Valadares visa a partir do que já foi realizado, a continuidade das pesquisas sobre a situação orçamentária do município, levando-se em conta o histórico (de pelo menos) dos últimos oito anos, bem como a ampliação da divulgação de informações importantes às organizações populares, de forma a incentivar a participação popular no assuntos de interesse público.

Portanto, as próximas etapas do Projeto pretenderão ser o oferecimento de minicursos e oficinas sobre orçamento público e sobre a Lei de Acesso à Informação às

ISBN: 978-85-93416-00-2

