

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: a garantia da participação popular nos instrumentos públicos, no estado do Maranhão

qual era o objetivo principal quando o trabalho foi idealizado?

A Constituição Federal Brasileira de 1988 assegura em seu Art. 1, parágrafo único, que todo o poder emana do povo, que tem seu poder exercido por meio de representantes, de forma direta ou indireta (BRASIL, 1988). Se torna evidente, a partir deste ponto, a necessidade da inclusão da população em decisões diretas do poder público, e não apenas por meio do pleito eleitoral, e se a representação escolhida democraticamente foi eleita para sanar as demandas sociais, ninguém mais indicado para indicar estas demandas do que a própria população. E foi com este intuito que o Orçamento Participativo – OP se consolidou no estado do Maranhão como uma forte ferramenta popular diretamente ligada à formulação de políticas públicas e na decisão de gasto do poder público estadual.

De acordo com Maranhão (2020), o OP se tornou um espaço de participação popular, que é realizado de forma presencial ou remota, e permite que a população defina os investimentos prioritários do governo na sua região, logo, esta ferramenta possui como objetivos:

- Ampliar a participação da população maranhense na formulação e acompanhamento das políticas públicas;
- Fomentar espaços estruturados e contínuos de participação popular para fortalecimento da transparência e controle social;
- Promover iniciativas ao cidadão visando obter um debate mais qualificado acerca da formulação e acompanhamento de políticas públicas;
- Otimizar o processo de alocação dos recursos no orçamento estadual.

Vale ressaltar que esta ferramenta também é prevista pela Constituição Federal de 1988, que em seu Art. 29, inciso XII, prevê cooperação entre as associações representativas no planejamento municipal, desta forma, apesar de estar assegurada em lei apenas para o planejamento municipal, a experiência maranhense do OP no planejamento a nível estadual se mostra, além de inovadora, exitosa, como será mostrado a seguir, pois em seu histórico realizado foram entregues obras e serviços de forma regionalizada e efetiva (BRASIL, 1988).

por que foi idealizado?

A ideia principal do OP, como apresentado anteriormente, passa por levar as demandas sociais em consideração quando se criam políticas públicas, realizam o planejamento e executam o orçamento. Para isto acontecer de forma mais fluída, o OP tem sua validade interligada aos instrumentos legais fiscais, o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), previstas no Capítulo II do Título VI da Constituição Federal de 1988, e da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

A ideia da participação popular também não é vista apenas como um processo de elaboração dos instrumentos, ao se direcionarem esforços e recursos a uma região, ela é também uma forma de transparência da gestão fiscal. Conforme o Art. 48, onde em seu inciso I, a transparência pode ser assegurada com incentivo à participação popular e com realização de audiências públicas, durante o processo de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e planejamento.

onde foi feito?

Por ser parte inerente a todos os instrumentos fiscais, o OP obedece a legislação e seus objetivos. Assegurado pelo Art. 165 da Constituição Federal de 1988, o Plano Plurianual (PPA) o estabelece de forma regionalizada e de caráter continuado conforme Brasil (1988), e é a partir desta imposição que o OP tem sua execução validada em todo o território maranhense.

De forma organizada, o OP é realizado em forma de audiências públicas em cada uma das 32 regiões de planejamento maranhenses, sendo que em 2023 foram realizadas uma escuta pública em cada uma dessas regiões. As prioridades regionalizadas garantem a diversidade social e a necessidades regionais dos moradores de uma região, logo, o papel do governo é de realmente entender o que deve ser feito, a resposta da sociedade à pergunta “Tem alguma ideia ou projeto para melhorar o lugar onde você vive?”.

De maneira mais sucinta, o OP é feito em todo o Maranhão, em cidades que centralizem cada uma das regiões, ou que sejam a de mais fácil acesso, para que se democratize a participação popular, e assim tenhamos mais respostas e direcionamentos à priorização dos recursos e políticas públicas. Ainda possuindo raízes a sua origem de debates a níveis municipais, mesmo que regionalizado, o Orçamento Participativo realizado pelo governo maranhense atende a toda sua sociedade em prol do desenvolvimento do estado como um todo.

como foi feito?

O OP é uma ferramenta utilizada há quase 17 anos pelo Estado do Maranhão, logo, é aperfeiçoado com o passar do tempo. No início de sua implantação, o OP presente na elaboração do PPA 2008-2011 possui 3 diferentes momentos:

- Rodada de discussão com especialistas;
- 19 oficinas de planejamento em diferentes regiões do estado reunindo com lideranças locais;
- Realização de audiências públicas na capital e no interior pelas secretarias de governo, que tiveram como objetivo a elaboração de suas orientações estratégicas e Programas.

Já no ano de 2011 a metodologia do OP teve a realização de 11 eventos por todas as regiões administrativas maranhenses para levantamento de demandas do PPA 2012-2015 (MARANHÃO, 2011). Mas foi a partir de 2015 que mudanças mais robustas foram inseridas à ferramenta de participação popular, ela passou a ser um compromisso do Plano de Governo, e agora o OP também se tornou presente na LDO e no PPA, sendo mais presente, constante e estruturada (MARANHÃO, 2015). Se o PPA é um instrumento entregue a cada 4 anos, a LDO e a LOA são instrumentos entregues anualmente, garantindo a renovação da participação popular, agora as demandas sociais estariam presentes em despesas anuais. Ainda neste período a chance de votação foi expandida de forma virtual com a criação da plataforma Participa MA, onde todas as propostas feitas pela população durante as audiências podem ser votadas pela internet. Aconteceram mudanças também na própria organização institucional do OP, com o Decreto Estadual nº 31.519, de 29 de fevereiro de 2016 (MARANHÃO, 2016), instituindo o Comitê do Orçamento Participativo (COP), que garante a intersectorialidade das propostas populares elaboradas no OP.

O PPA mais recente (MARANHÃO, 2023) trouxe mudanças ainda mais inovadoras para o processo de participação popular, as propostas elaboradas nas audiências eram votadas, sendo que a vencedora do pleito seria inserida na LOA do ano seguinte, porém, as audiências realizadas durante o exercício de 2023 trouxeram uma inovação interessante: mesmo as propostas não eleitas teriam a sua chance de entrar no orçamento dos anos seguintes, pois nas audiências dos exercícios seguintes elas seriam apresentadas a população durante as audiências.

Outra inovação importante para o processo de participação da comunidade nas decisões governamentais foram a criação de eixos para as propostas, estes eixos estão intrinsicamente ligados ao primeiro plano de longo prazo do estado, o Maranhão 2050, que visa traçar uma estratégia de desenvolvimento para o Maranhão nos próximos 27 anos. Estes eixos estão na dimensão tática do Plano, e foram definidos pelo Governador e pelos Secretários de estados:

- Eixo 1 – Economia próspera e inclusiva
- Eixo 2 – Meio ambiente valorizado e resiliente
- Eixo 3 – Sociedade saudável, segura e justa
- Eixo 4 – Governança efetiva, conectada e inovadora
- Eixo 5 – Educação, identidade e cultura transformadora e estruturantes

Estes eixos alinhados aos compromissos do poder público com a sociedade garantiram propostas originais ou adaptadas para a sociedade. Essa organização elegeu 320 ideias de políticas para os próximos anos de governo, que constam no PPA 2024-2027 e devem ser revistas anualmente. A ampliação e a maior organização de propostas resultaram no pensamento do Maranhão não apenas para 2024 ou até 2027, mas sim para as próximas 3 décadas, com respaldo de demandas sociais.

quando foi feito?

Desde 2008 que a OP faz parte da rotina de planejamento do Governo do Maranhão. Ele foi presente nos PPA's 2008-2011, 2012-2015, e desde 2015 está presente na elaboração do PPA vigente para aquele período (2016-2019), e nas LDO's e LOA's anuais. Está presente também no PPA 2024-2027.

Recentemente as escutas públicas iniciam-se no período entre a aprovação da LDO e aprovação da LOA, é quando técnicos da SEPLAN e da Secretaria de Direitos Humanos e Participação Popular (SEDIHPOP), com o auxílio de demais secretarias do Governo do Estado deslocam-se para os municípios que serão realizadas as audiências, todo o processo de elaboração, organização, metodologia, consultas e integração das propostas nos instrumentos fiscais levam um período de 3 meses, geralmente até o mês de setembro.

por quem foi feito?

A participação popular é garantida por lei, como já sabemos, e no Estado do Maranhão cabe a SEPLAN, gestora da orçamentária e financeira do Estado do Maranhão. A SEPLAN elabora, com a ajuda dos demais órgãos da administração pública do estado os instrumentos fiscais. No Art. 2º, § 4º, do Decreto nº 36.463, de 25 de janeiro de 2021, instrui que cabe a ela, juntamente com a SEDIHPOP orientar os demais órgãos na execução de demandas advindas do OP (MARANHÃO, 2021).

De acordo com o COF, a sua formação deverá ser composta pelas seguintes entidades públicas (por ordem alfabética):

- I - Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e Participação Popular (SEDIHPOP);
- I - Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento (SEPLAN);
- III - Secretaria de Estado da Saúde (SES);
- IV - Secretaria de Estado da Educação (SEDUC);
- V - Secretaria de Estado da Infraestrutura (SINFRA);
- VI - Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social (SEDES).

É a SEPLAN quem subsidia a comissão com informações sobre o PPA, para assim atualizar anualmente o OP, enquanto a SEDIHPOP deverá coordenar a Comissão Permanente do Orçamento Participativo. Desta maneira, o OP é fruto de cooperação entre os órgãos do poder público, que se organiza para ouvir a sociedade e transformá-las em demandas sanadas pelo Governo do Estado.

Quais resultados obtidos e suas implicações para a Administração Pública?

A entrega de demandas solicitadas durante os OP's são a prova do funcionamento, assim como a própria participação popular. Sendo assim podemos quantificar e enumerar estes dois produtos. Desde a sua implantação, passando por mudanças mais substanciais no período que se estende de 2016 a 2023, como afirmadas neste trabalho, o OP sempre foi uma ferramenta que passa por atualizações e melhorias.

No tocante aos votos para eleição de propostas, para os PPA's de 2020-2023 e 2024-2027, anos em que a participação popular foi mais democratizada e os dados passaram a serem informados no PPA, apenas pelos canais virtuais de votação, foram registrados 86,7 mil votos. Quando o assunto é a participação em audiências e oficinas foram totalizadas 97, que resultaram na elaboração em 460 propostas.

Quando o assunto são as entregas feitas, o estado do Maranhão construiu, modernizou ou reformou produtos nas esferas educacionais, de saúde, cultura, infraestrutura, habitação, segurança, meio ambiente e assistência social. Destacam-se como demandas iniciadas como propostas do Orçamento Participativo a UEMASUL, universidade estadual presente na região sul do estado, os Hospitais Regionais, Expansão dos Institutos de Ciência e Tecnologia do Estado do Maranhão (IEMA), além de obras e serviços previstos no Plano estratégico de Governo (PEG), que juntam as prioridades da administração pública estadual com as propostas vencedoras nas audiências do OP (MARANHÃO, 2020).

A PEG também subsidia a mais nova metodologia de acompanhamento das entregas da Administração Pública Maranhense, que é o Plano Anual de Metas (PAM), conforme explicada por Maranhão (2023). As metas e prioridades da Administração Estadual para 4 anos formam as Prioridades Estratégicas de Governo, conhecidas como PEG. As prioridades advêm de 3 critérios: demandas eleitas no PPA Participativo para 2024-2027, projetos estruturantes que respondem aos Desafios de Longo Prazo e Compromissos de Governo. Deste universo de priorizações para 4 anos, anualmente o Governo ratifica as entregas prioritárias para 1 ano, assinando um Acordo de Resultados com os seus Secretários de Estado, no qual são registradas as metas físicas concretas que devem ser associadas à Lei Orçamentária Anual (LOA) do exercício seguinte. O propósito deste acordo é funcionar como um contrato objetivo e claro que assegure o comprometimento e a coordenação de toda a equipe de governo para o cumprimento das entregas prioritárias, assegurando qualidade ao gasto público e efetividade da ação estatal. Esse Acordo dará origem ao Plano Anual de Metas (PAM), que possibilitará o monitoramento tempestivo e a gestão da informação sobre essas entregas. A cada ano, o PAM é atualizado, a partir da assinatura de novo Acordo de Resultados, sempre relacionado ao universo do PEG.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 2016. 496 p. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf. Acesso em: 24 maio 2021.

MARANHÃO. Governo do Estado do Maranhão. Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento. **Projeto de Lei do Plano Plurianual 2008-2011**. 2023. Disponível em: http://www3.seplan.ma.gov.br/files/2014/12/Projeto_Lei_PPA.pdf. Acesso em: 13 out. 2023.

MARANHÃO. Governo do Estado do Maranhão. Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento. **Projeto de Lei do Plano Plurianual 2012-2015**. 2023. Disponível em: https://www.seplan.ma.gov.br/uploads/seplan/docs/PPA-2012-2015_Exerc%C3%ADcio-2014_pela_lei_9965.pdf. Acesso em: 13 out. 2023.

MARANHÃO (Estado). **Decreto nº 31.519, de 16 de fevereiro de 2023**. Maranhão, MA, 29 fev. 2016. Disponível em: <https://www.diariooficial.ma.gov.br/public/index.xhtml>. Acesso em: 13 out. 2023.

MARANHÃO. Governo do Estado do Maranhão. Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento. **Orçamento Participativo: conheça o histórico e as ações realizadas por esta importante iniciativa do governo do estado. CONHEÇA O HISTÓRICO E AS AÇÕES REALIZADAS POR ESTA IMPORTANTE INICIATIVA DO GOVERNO DO ESTADO**. 2020. Disponível em: <https://www.seplan.ma.gov.br/orcamento-participativo>. Acesso em: 13 out. 2023.

MARANHÃO (Estado). **Decreto nº 36.463, de 25 de janeiro de 2021**. Maranhão, MA, 29 fev. 2016. Disponível em: <https://www.diariooficial.ma.gov.br/public/index.xhtml>. Acesso em: 13 out. 2023.

MARANHÃO. Governo do Estado do Maranhão. Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento. **Projeto de Lei do Plano Plurianual 2024-2027**. 2023. Disponível em: https://seplan.ma.gov.br/uploads/seplan/docs/PPA_2024_2027.pdf. Acesso em: 13 out. 2023.