



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA
UAB/UFRGS/EA
(Modalidade a Distância)**



Juliano Barros Bergelt

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO:
uma análise sobre a importância do orçamento público
e as consequências para a gestão estatal do aumento da
participação popular nos processos orçamentários

Porto Alegre/RS
2012

Juliano Barros Bergelt

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO:
uma análise sobre a importância do orçamento público
e as consequências para a gestão estatal do aumento da
participação popular nos processos orçamentários

Trabalho de conclusão de curso de Especialização apresentado à Escola de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Orientador: Prof. Dr. Diogo Joel Demarco

Porto Alegre / RS
2012

Juliano Barros Bergelt

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO:
uma análise sobre a importância do orçamento público
e as consequências para a gestão estatal do aumento da
participação popular nos processos orçamentários

Trabalho de conclusão de curso de
Especialização apresentado à Escola de
Administração da Universidade Federal
do Rio Grande do Sul, como requisito
parcial para a obtenção do título de
Especialista em Gestão Pública.

Conceito final:

Aprovado em: ... de de

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. -

Prof. Dr. -

Prof. Dr. -

Orientador – Prof. Dr. Diogo Joel Demarco – UFRGS

RESUMO

Esse trabalho analisa a experiência do Orçamento Participativo e as consequências decorrentes de sua adoção para a Administração Pública. Apresenta conceitos relacionados à democracia e as diferenças existentes entre democracia direta, representativa e participativa. Identifica o funcionamento do Sistema Orçamentário Nacional, abordando aspectos referentes ao Orçamento Público e as Leis Orçamentárias (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual). Identifica os princípios que regem o funcionamento do Orçamento Participativo, destacando a prática vigente no município de Porto Alegre/RS. Investiga, a partir da revisão de literatura, a importância das decisões tomadas no âmbito do Orçamento Público e as consequências advindas da utilização do Orçamento Participativo. Destaca como principais resultados o entendimento de que o Orçamento Participativo, dependendo da maneira como for instituído, apresenta um potencial para reduzir as desigualdades sociais, representando um avanço dos mecanismos de democracia participativa, configurando-se em uma ferramenta para a gestão compartilhada entre todos os segmentos da sociedade civil e o governo.

Palavras-chave: Orçamento Participativo. Orçamento Público. Participação Popular.

ABSTRACT

This paper analyzes the experience of Participatory Budgeting and its consequences for Public Administration. It presents concepts related to democracy and the differences between direct democracy, representative democracy and participatory democracy. It identifies the national budget working and it covers subjects related to Public Budget and the Budget Laws (Multi-Year Plan, the Budget Guidelines Law and the Annual Budget Law). It identifies the functioning principles of the participatory budget, highlighting the current practice in the city of Porto Alegre/RS. It investigates, based in literature review, the importance of decisions made about the Public Budget and its consequences resulting from the use of participatory budgeting. As main results it highlights the understanding that the success of participatory budget, depends on way it was implemented, showing potential to reduce social inequalities, representing an improvement of the mechanisms of participatory democracy, becoming a tool for managing shared with all segments of civil society and government.

Keywords: Participatory Budgeting, Public Budgeting, Participatory Democracy.

LISTA DE SIGLAS

CF/88 – Constituição Federal de 1988
COP – Conselho do Orçamento Participativo
CPI – Comissão Parlamentar Inquérito
CRC – Coordenação de Relações com a Comunidade
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
DEMHAB – Departamento Municipal de Habitação
DEP – Departamento de Esgotos Pluviais
DIP – Departamento de Iluminação Pública
DMAE – Departamento Municipal de Água e Esgoto
DMLU – Departamento Municipal de Limpeza Urbana
EPTC – Empresa Pública de Transporte e Circulação
FASC – Fundação de Assistência Social e Cidadania
FMI – Fundo Monetário Internacional
FROP – Fórum Regional do Orçamento Participativo
GAPLAN – Gabinete de Planejamento
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA – Lei Orçamentária Anual
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal
MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
ONU – Organização das Nações Unidas
OP – Orçamento Participativo
OP-PoA – Orçamento Participativo de Porto Alegre / RS
PIS – Plano de Investimentos e Serviços
PPA – Plano Plurianual
PT – Partido dos Trabalhadores
SEACIS – Secretaria Especial de Acessibilidade e Inclusão Social
SELOR – Sistema de Elaboração Orçamentária do Congresso Nacional
SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira
SIDOR – Sistema Integrado de Dados Orçamentários
SMAM – Secretaria Municipal de Meio Ambiente
SMC – Secretaria Municipal de Cultura

SME – Secretaria Municipal de Esportes

SMED – Secretaria Municipal de Educação

SMIC – Secretaria Municipal de Produção, Indústria e Comércio

SMJ – Secretaria Municipal da Juventude

SMOV – Secretaria Municipal de Obras e Viação

SMS – Secretaria Municipal de Saúde

SMTUR – Secretaria Municipal de Turismo

SOF – Secretaria de Orçamento Federal

TCU – Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	11
3 DEMOCRACIA, CIDADANIA E PARTICIPAÇÃO POPULAR	13
4 ORÇAMENTO PÚBLICO	19
4.1 PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS	27
4.2 ASPECTOS HISTÓRICOS	31
4.3 LEIS ORÇAMENTÁRIAS	34
4.3.1 Plano Plurianual	34
4.3.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias	35
4.3.3 Lei Orçamentária Anual	36
5 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO	39
5.1 O SURGIMENTO E EXPANSÃO	39
5.2 PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS	41
5.3 PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO	44
5.4 PRINCIPAIS DIFICULDADES	45
5.5 BENEFÍCIOS ALCANÇADOS APÓS A IMPLEMENTAÇÃO	46
6 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NA CIDADE DE PORTO ALEGRE/RS	49
6.1 A IMPLANTAÇÃO	50
6.2 O HISTÓRICO	50
6.3 O FUNCIONAMENTO	51
6.4 O PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO	53
6.5 O CONSELHO E OS FÓRUNS	54
6.6 O PERFIL DOS PARTICIPANTES	57
6.7 AS RAZÕES PARA A LONGEVIDADE E PARA O SUCESSO	58
6.8 OS DESAFIOS A SEREM ENFRENTADOS	60
7 ANÁLISE	62
8 CONSIDERAÇÕES FINAIS	66
REFERÊNCIAS	68

1 INTRODUÇÃO

O orçamento público é uma ferramenta de inquestionável importância para a administração pública. É um instrumento de planejamento, um detalhado plano de trabalho que reflete todas as ações que o governo almeja realizar nos próximos meses e anos.

Durante o transcorrer do curso de pós-graduação em Gestão Pública, optei por fazer o trabalho de conclusão sobre o tema por entender ser esse estudo de fundamental relevância para o gestor público. No entanto, fez-se necessário estabelecer um recorte, haja vista a amplitude do assunto. Surgiu então a ideia de pesquisar sobre o orçamento participativo, proclamado como uma conquista da sociedade, através do qual é permitido aos cidadãos interferirem diretamente no planejamento das ações do governo, conseqüência da crescente demanda por democratização e participação popular, consagrada pela Constituição Federal de 1988. Nesse momento se definiu a questão central a ser abordada: quais são as conseqüências para a gestão pública desse aumento da participação popular nos processos orçamentários?

Naturalmente, ao se tratar de orçamento participativo, a imagem do processo existente em Porto Alegre/RS logo surge, visto que a capital gaúcha é considerada referência e modelo de prática bem-sucedida de compartilhamento do poder decisório sobre os gastos públicos.

Dessa forma se consolidou a proposta de pesquisar sobre a importância do orçamento público, buscando um melhor entendimento sobre a complexidade que cerca o processo orçamentário e sobre a relevância das decisões tomadas em seu âmbito. Isso permitiu uma melhor compreensão sobre o contexto no qual se insere a inovação do orçamento participativo, tomando o caso de Porto Alegre como um exemplo de como esse instrumento funciona na prática. Ou seja, a relevância do orçamento público como ferramenta de gestão e a contribuição cada vez mais crescente da sociedade nos processos orçamentários deram origem ao objeto de estudo do projeto em questão. A pretensão desse estudo é contribuir para a discussão teórica acerca da participação social nas decisões relacionadas ao orçamento público no país.

Para a realização desse trabalho foram elaborados um objetivo geral: analisar a importância da utilização de mecanismos de participação popular, especificamente a experiência do orçamento participativo, nos processos orçamentários e os efeitos de sua adoção para a gestão pública, e três específicos: descrever a estrutura e o funcionamento do sistema orçamentário nacional; identificar o funcionamento do Orçamento Participativo e suas implicações para as ações dos gestores públicos; apresentar a experiência do Orçamento

Participativo em Porto Alegre/RS, identificando a forma como se dá o processo participativo em uma prática consolidada e de reconhecido sucesso.

Este projeto se justifica pela importância do orçamento público como ferramenta de planejamento e controle na gestão pública brasileira, que pode ser percebida ao analisarmos o processo de elaboração orçamentária, em que são discutidas e estabelecidas as prioridades para os gastos do governo e são determinadas quais, dentre as inúmeras demandas da sociedade, serão contempladas com projetos de ação governamental.

A análise proposta se faz pertinente por vivenciarmos um momento histórico no qual cada vez mais se estimula a participação de todos os cidadãos nas diversas etapas do processo orçamentário, desde a definição das diretrizes do planejamento estratégico (Plano Plurianual), da determinação das metas e prioridades para o ano seguinte (Lei de Diretrizes Orçamentárias), da escolha dos programas a serem executados (Lei Orçamentária Anual), até o momento da fiscalização sobre a correta execução dos programas aprovados.

A seguir, no capítulo 2, são descritos os procedimentos metodológicos adotados. Após, apresenta-se a fundamentação teórica. O capítulo 3 discorre sobre democracia, cidadania e participação popular, possibilitando compreender quais ideias justificam a crescente participação direta da sociedade nas decisões governamentais. O capítulo 4 aborda o orçamento público, os princípios que regem a elaboração desse instrumento, os aspectos históricos e as leis que compõem o orçamento. O capítulo 5 trata do orçamento participativo: seu surgimento, suas principais características, o processo de implantação, principais dificuldades e benefícios relacionados à sua adoção. Como uma forma de ilustrar como se dá na prática esse processo, aborda-se, no capítulo 6, o caso de Porto Alegre, buscando entender seu funcionamento e os motivos que explicam seu reconhecido sucesso e por fim, os capítulos 7 e 8 apresentam, respectivamente, a análise e as considerações finais.

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O presente trabalho foi realizado a partir de pesquisa de natureza qualitativa. Essa abordagem foi escolhida por permitir, de acordo com Silveira e Córdova (2009), aprofundar a compreensão sobre fenômenos relacionados a aspectos dinâmicos das relações sociais e identificar as razões que explicam a ocorrência desses acontecimentos em um contexto específico, no caso, a participação popular nos processos orçamentários no Brasil nos dias de hoje. Segundo Godoy (1995), quando o estudo apresentar caráter descritivo e seu objetivo for buscar um entendimento sobre um fenômeno dentro da complexidade que envolve a teia de relações sociais e culturais, é possível que uma análise qualitativa seja a mais indicada e que apresente interessantes e relevantes dados. Para Maanen apud Neves (1996)¹, a pesquisa qualitativa compreende um conjunto de técnicas interpretativas que buscam descrever e decodificar os componentes de um sistema complexo, tendo por objetivo traduzir o sentido de fenômenos sociais.

Optou-se por realizar uma pesquisa qualitativa devido à alta complexidade/impossibilidade de quantificar os aspectos da realidade que o trabalho se propôs a analisar. De acordo com Godoy (1995), a pesquisa qualitativa não procura enumerar e/o medir os eventos estudados, nem emprega instrumental estatístico na análise dos dados, e sim parte de questões amplas, definindo o foco de pesquisa à medida que o estudo se desenvolve.

Com relação aos objetivos, a pesquisa realizada apresentou caráter exploratório, buscando maior familiaridade com o problema proposto, de modo a permitir a elaboração de ideias que possibilitaram responder às questões formuladas inicialmente (SILVEIRA; CÓRDOVA, 2009).

Quanto aos procedimentos, foram utilizadas pesquisas do tipo bibliográfica e documental, com o intuito de coletar dados secundários a partir do levantamento de referências teóricas presentes em livros, artigos publicados em revistas, trabalhos de conclusão de curso, além de material disponível na internet, disponibilizando dessa forma acesso aos conhecimentos existentes sobre o tema, permitindo analisar tais informações e, a partir delas, construir as respostas para o problema de pesquisa.

Para realizar este projeto, inicialmente foi efetuada uma pesquisa sobre conceitos como democracia e cidadania, fundamentais para o entendimento da participação direta da

¹ MAANEN, John, Van. Reclaiming qualitative methods for organizational research: a preface, In: *Administrative Science Quarterly*, v. 24, n. 4, Dec. 1979, p. 520-526.

população nos processos orçamentários. Em seguida analisou-se o funcionamento do orçamento público, abordando entre outras questões, os princípios e as leis orçamentárias (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual), buscando informações sobre as múltiplas questões envolvidas na elaboração desse instrumento de gestão pública. Após a compreensão do cenário e das complexidades que envolvem a experiência de Orçamento Participativo, foram pesquisados aspectos diretamente relacionados a essa ferramenta, identificando suas principais características, dificuldades e benefícios advindos de sua adoção. Visando identificar em uma prática de reconhecido sucesso o funcionamento do processo participativo, foram coletadas informações sobre o caso de Orçamento Participativo do município de Porto Alegre/RS.

Por fim, foi realizada uma análise acerca do material reunido. A partir da compilação de dados pode-se chegar às considerações finais, que apresentam as respostas para as questões propostas inicialmente pelo trabalho.

3 DEMOCRACIA, CIDADANIA E PARTICIPAÇÃO POPULAR

Para que se possa entender os princípios que justificam a participação popular nos processos orçamentários é fundamental se conceituar democracia. Democracia significa governo no qual o povo exerce a soberania, comprometido com a igualdade ou distribuição igualitária de poder (HOUAISS, 2004).

De acordo com Pedra (2003) a democracia (governo da maioria) é uma das formas de governo, juntamente com a monarquia (governo de um só) e a aristocracia (governo da minoria). Ela foi concebida como o governo dos cidadãos, o poder emanado do povo e para o povo e seu desenvolvimento está diretamente associado ao aumento dos espaços de participação dos cidadãos nas decisões estatais (PAULA JÚNIOR, 1999). Petrucci (2004) descreve que, conforme ensinamentos de Norberto Bobbio (filósofo político italiano), a democracia é um dos diversos modos através dos quais pode se exercer o poder político, designando a forma de governo na qual tal poder é exercido pelo povo, sendo um mecanismo de limitação e legitimação, caracterizado por um conjunto de regras que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos.

A democracia é um sistema político fundado em princípios como a liberdade e a igualdade, com o propósito de garantir a condução da vida social em conformidade com tais princípios, em decisões que podem ser tomadas pelos membros da sociedade diretamente ou por meio de seus representantes livremente eleitos pelos cidadãos, conforme Petrucci (2004). Para o autor, os diferentes níveis de participação do povo no exercício do poder político possibilitam uma forma de classificar a democracia, dividindo-a em:

- a) direta: através do sufrágio universal, impraticável de ser exercida isoladamente, em função da impossibilidade de se reunir toda a população em assembleia para legislar, administrar e julgar;
- b) representativa ou indireta: através de representantes eleitos pela coletividade;
- c) participativa ou semidireta: através de representantes eleitos e também diretamente.

A democracia representativa foi adotada no Estado Liberal, baseada na representação sem vinculação dos eleitos à vontade do eleitor, imperando após a Revolução Francesa, adequada a concepção de um Estado menos interventor, sociedade minimamente conflituosa e sufrágio muitas vezes restrito. As modificações decorrentes da Revolução Industrial acarretaram uma necessidade de aumento da esfera de participação política das classes menos

favorecidas, aumentando a pressão sobre o aparato estatal. Assim, para garantir sua legitimidade, o Estado passou a atender diretamente as demandas das classes mais baixas e ampliar o direito ao voto. A crise de legitimidade do Estado Moderno é consequência das demandas cada vez maiores versus capacidade limitada de atendimento, aliada a um distanciamento entre os interesses dos representantes eleitos e de seus eleitores (PETRUCCI, 2004). Essa crise de legitimidade se deve, em grande parte, à descrença da sociedade na capacidade das instituições públicas de conduzir de forma eficaz e eficiente a administração do Estado (FERREIRA, 2003).

Paula Júnior (1999) alerta que a forma representativa sem o controle e acompanhamento da sociedade civil e da opinião pública, sem estar entremeada pela democracia direta, está fadada aos abusos de poder, à corrupção, à tirania e outras distorções. Logo, a democracia direta e a representativa não podem existir isoladamente enquanto características intrinsecamente democráticas. O mesmo autor explica que, segundo as idéias de Bobbio, ambas não são em si mesmas suficientes, tampouco são alternativas excludentes, mas sim devem existir simultaneamente, coexistindo e se interdependendo. O debate democrático não pressupõe a ideia de modelos competitivos de democracia e sim da complementaridade entre as formas democráticas, o que pode ser percebido ao observarmos a plasticidade de novos desenhos participativos e suas múltiplas formas de conexão com desenhos representativos pré-existentes (AVRITZER, 2003).

Schwartzman (1997) identifica dois problemas relacionados à democracia representativa, um inerente ao próprio modelo, sujeito à oligarquização política e o outro referente à corrupção. Para Pedra (2003), a crise da democracia representativa é causada pela extinção do poder representante do cidadão, limitado apenas ao poder de escolha dos representantes, e a liberdade destes, agindo sem nenhum vínculo com o interesse de seus representados, gerando um sistema sem raiz na vontade popular, sem legitimidade, representando uma dissociação entre democracia e representação popular. Schwartzman (1997) concorda que o sistema representativo é perverso em alguns aspectos, sobretudo pelo distanciamento que se percebe entre parlamentares e eleitores, necessitando ser reformado e aperfeiçoado, contudo não considera que a democracia representativa possa ser simplesmente substituída pelos mecanismos de participação popular, por sua tendência em discriminar a maioria não-organizada ou não-participativa da população.

Ribeiro e Scalabrin (2001) também entendem que a representatividade não deve ser extinta, e sim, aprimorada, refinada, para melhor atender a sociedade. A democracia participativa aparece como um antídoto para essa enfermidade do Estado, buscando a

legitimação das ações estatais através de mecanismos que vinculam as decisões políticas à vontade da população, permitindo ao povo participação direta na formulação de políticas governamentais, podendo ser conceituada como um processo gradual que implica na intervenção do governado na governança e seu controle sobre os governantes. Esse regime será tanto mais democrático quanto menos houver obstrução à livre e direta manifestação dos cidadãos (PETRUCCI, 2004). Avritzer (2003) e Cavalcante (2007) concordam que a democracia participativa se propõe a superar limitações presentes na democracia representativa.

A democracia participativa se desenvolve com base na valorização da participação como elemento central da democracia, valorizando aspectos como a legitimidade e a autonomia. Enfatiza a articulação entre cidadania e soberania popular, resultante da participação dos cidadãos nos processos de decisão sobre as ações governamentais (CAVALCANTE, 2007).

Nesse contexto, podemos entender o modelo de orçamento participativo como uma estratégia para reduzir a descrença da população sobre a legitimidade do sistema de representação política convencional (CAVALCANTE, 2007).

O que se observa, portanto, é uma tendência a diminuir os espaços atualmente ocupados pela democracia representativa, sendo gradativamente substituídos por instrumentos de democracia direta, ou ao menos de representação mais próxima à base da sociedade, significando uma aproximação ao conceito de democracia participativa, ressaltando-se o fato de que não se busca a extinção do modelo representativo, apenas uma diminuição do seu alcance.

Petrucci (2004) entende ter sido opção da Constituição Federal de 1988 (CF/88) a adoção de um sistema democrático participativo, exemplificado pela alteração na afirmação “todo o poder emana do povo e em seu nome será exercido”, presente nas constituições anteriores, para “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”, permitindo a realização da soberania popular, exercida de modo combinado por instituições de Democracia Direta e Representativa, o que caracteriza a Democracia Participativa. Santos (2004) concorda que a promulgação da CF/88 (também chamada Constituição Cidadã) impulsionou a democratização brasileira, aumentando a conscientização e a participação dos cidadãos comuns na vida política do país, ao permitir a intervenção popular nas ações do Estado através de ações populares, referendos e plebiscitos. Há autores que defendem a ampliação desses direitos (o que representaria um avanço em termos de democracia participativa), com a inclusão da sanção e do veto. Também para Cavalcante

(2007), as mudanças introduzidas na CF/88 indicaram uma trajetória rumo a um sistema político composto de diferentes arranjos participativos.

Santos (2004) destaca que a participação popular foi ainda mais reforçada após a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que ratifica tal participação no processo orçamentário. Nesse sentido, Petrucci (2004) cita também o Estatuto da Cidade (Lei 10.705 de 10/07/2001), que incluiu normas que buscam democratizar o processo de gestão das cidades brasileiras, diretamente relacionados com a democracia participativa. O autor lembra, entretanto, que apesar da previsão legal, o ordenamento jurídico por si só não é um instrumento de transformação, pois não promove nenhuma conquista, sendo preciso que a cidadania ativa ultrapasse sua condição de mito, superando problemas crônicos como abusos de autoridades administrativas, corrupção, impunidade. Santos (2004) ainda conclui que se não houver cidadania e a participação consciente dos cidadãos na condução da sociedade organizada em Estado, não há de fato, democracia.

Para Fedozzi (2001), a CF/88, que promoveu a descentralização, definindo os municípios como entes autônomos, e a volta das eleições diretas culminaram num processo de redemocratização que abriu novas possibilidades e complexidades para a gestão local, constituindo-a em um espaço privilegiado para a prática da democracia participativa. O autor ressalva, entretanto, que apesar dos argumentos em favor da descentralização do Estado, que permitiria melhores condições para a participação social, a visibilidade pública e o controle do poder; a autonomia municipal não necessariamente significa democratização, pois pode tanto alterar as relações entre Estado e sociedade, estabelecendo novos padrões de gestão pública democrática, como reproduzir as formas tradicionais de governança e seu padrão patrimonialista, contrários à promoção da cidadania, não havendo, portanto, uma virtude democrática intrínseca à descentralização político-administrativa.

Entende-se, portanto, que democracia é uma forma de governo na qual a vontade do povo deve ser soberana (governo dos cidadãos), constituindo-se em um fator de limitação e legitimação do poder político, na medida em que determina que os interesses da sociedade devem ser sempre privilegiados. Uma das maneiras de se garantir a prevalência dos interesses coletivos frente aos individuais é a utilização de mecanismos que asseguram e incentivam a participação popular na administração conjunta dos governos. A importância e a aplicação crescentes da democracia participativa decorrem da divergência de interesses entre eleitores e seus representantes e das demandas cada vez mais diversificadas da sociedade que não são correspondidas eficazmente com ações dentro da estrutura da democracia representativa,

ocasionando problemas de legitimidade da mesma, tornando-a insuficiente para garantir a soberania do povo.

Ligada ao fenômeno da democracia antiga, a cidadania (direito a ter direitos civis e políticos) surgiu na civilização ocidental, possuindo em sua origem um significado essencialmente político, denotando a participação ativa na vida da cidade, entendida como um espaço público para a tomada de decisões coletivas (FEDOZZI, 2000).

A cidadania implica em participação ativa dos indivíduos na vida política do Estado, não apenas pelo voto direto, secreto, periódico e universal, mas também, na atuação junto ao poder público através de instrumentos constitucionais como o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular e a ação popular, podendo-se incluir também a participação no OP (SANTOS, 2004).

Fedozzi (2000) explica que a cidadania transformou-se num dos principais temas da agenda política nacional a partir do processo de democratização vivenciado pela sociedade brasileira desde o final da década de 70. O autor entende como característica peculiar da sociedade brasileira ter-se construído contrariamente ao ideário igualitário, onde a cidadania nunca foi instituída como elemento mediador das relações entre Estado e sociedade, sendo constantemente preterida por um modelo de dominação, pela ordem patrimonialista e por padrões oligárquicos de gestão da coisa pública, que representam as raízes antirrepublicanas e antidemocráticas, tornando-se evidente que a superação dessa herança autoritária na gestão sócio estatal é uma condição para viabilizar os princípios republicanos e democráticos necessários à promoção da cidadania. Nesse sentido é que se destaca a importância da instituição e consolidação dos mecanismos de participação popular nas decisões governamentais, dificultando a adoção de medidas autoritárias, contrárias aos interesses coletivos.

Sobre a participação popular, Petrucci (2004) explica que esse princípio pressupõe o exercício do direito à igualdade, pois não pode haver exclusão de qualquer segmento da sociedade, especialmente grupos sociais historicamente marginalizados, nos processos de tomada de decisões de interesse da coletividade. Para Pedra (2003), a democracia repousa sobre dois princípios fundamentais: soberania popular e participação, direta ou indireta, do povo no poder, de forma que o governo possa efetivamente expressar a vontade popular. O princípio de um Estado Democrático defende uma efetiva participação cidadã nas decisões da administração (VIEGAS, 2003).

Para Cavalcante (2007) a participação pode ser considerada um processo pedagógico, de aprendizagem política, em que os indivíduos tornam-se capazes de tomar decisões, tendo

como consequência o desenvolvimento da cidadania, por meio da conscientização adquirida pelo próprio exercício de participação.

Importante explicar que a participação popular não é um ingrediente que se sobressaia na história política brasileira. Em nossa sociedade sempre foram mais destacados aspectos de exclusão (escravos, pobres, analfabetos, mulheres, etc.) do que de inclusão de atores nos processos decisórios. Embora ganhem força os discursos pró-democracia participativa e exista um aumento considerável dos espaços para a participação popular, em alguns casos criados por força de lei, como os conselhos de saúde e educação, ainda se verifica um baixo interesse da sociedade pela participação, refletindo talvez a necessidade de uma mudança cultural, em que valores excessivamente individualistas, que promovem o isolamento e a competição, possam ser deixados de lado em prol de um comportamento solidário e participativo (PIRES, 2000).

A seguir busca-se identificar as definições, os objetivos e os conceitos que possibilitam um entendimento sobre o orçamento público.

4 ORÇAMENTO PÚBLICO

O orçamento público é o principal instrumento de gestão do Estado moderno, expressando de um lado, a renda nacional e a arrecadação de impostos e, de outro, a distribuição dos recursos através das despesas públicas (FEDOZZI, 2001). Ele se destaca por sua importância como ferramenta de planejamento, gestão e controle dos recursos públicos. Sua elaboração deve conter a previsão das receitas e fixação das despesas, efetuadas com objetivo de garantir aos cidadãos a satisfação, ao menos, de suas necessidades básicas (FERREIRA, 2003).

Para Santos (2010), o orçamento público é a reunião, sistemática e organizada, de todas as receitas estimadas para um determinado ano e o detalhamento das despesas que o governo espera executar no próximo exercício. Para a autora, a importância do orçamento para o gestor público pode ser simplificada em três razões:

- a) somente poderão ser atendidas demandas da comunidade que estiverem contempladas pelo orçamento;
- b) para uma lei regulamentar atividades econômicas, sociais, culturais e políticas é necessário que haja previsão de recursos no orçamento;
- c) os gastos que serão realizados não podem ser desviados do que está autorizado pelo orçamento.

Podemos considerar o orçamento público como um instrumento central de gestão, pois traduz o planejamento estratégico em programas de trabalho, possibilitando o acompanhamento gerencial das ações durante sua execução e o controle dos atos de governo, se configurando não apenas em um instrumento contábil de gestão e controle, mas fundamentalmente em um instrumento político de alocação de recursos econômicos e sociais entre segmentos da sociedade (SANTOS, 2010).

Sanches (2006) também destaca o orçamento como um instrumento político, na medida em que estabelece parâmetros para a cobrança de tributos e fixa limites para a realização de gastos públicos, desenvolvendo-se como instrumento de controle democrático sobre o Executivo. Para Fedozzi (2000), o orçamento evidencia os interesses políticos e econômicos dos grupos sociais que disputam os escassos recursos públicos.

Wilges (2009) apresenta quatro aspectos do orçamento:

- a) político: capaz de revelar com transparência em proveito de que grupos sociais e regiões ou para solução de que problemas e necessidades funcionarão os serviços públicos;
- b) jurídico: referente à natureza do ato orçamentário à luz do direito e as conseqüências daí decorrentes para os direitos e obrigações dos agentes públicos e dos governados;
- c) técnico: que são as regras práticas para classificação clara, metódica e racional de receitas e despesas, envolvendo a apresentação gráfica e contábil;
- d) econômico: referente aos efeitos da política fiscal, podendo se dividir em política de redistribuição da renda nacional, política contra a depressão e política antiinflacionária. Sobre esse aspecto, o autor ressalta que atualmente os gastos públicos são dos mais relevantes nas alterações da renda nacional e da conjuntura econômica.

O aspecto gerencial do orçamento é destacado por Ferreira (2003), visto que se constitui em uma fonte de informações a ser utilizada pelos gestores para melhoria da administração dos recursos públicos.

Descreve-se a seguir as técnicas, tipos, e classificações orçamentárias, além do ciclo orçamentário brasileiro e dos sistemas de informações orçamentárias, possibilitando uma visão geral sobre os diversos aspectos que compõem a complexidade do processo orçamentário, de forma a possibilitar o entendimento do contexto em que se insere o orçamento participativo.

Ao Poder Executivo cabe a escolha da(s) técnica(s) que julgar mais adequada para a discussão e definição de prioridades na alocação dos recursos orçamentários de livre programação (WILGES, 2009). Abaixo cita-se algumas dessas técnicas:

- a) orçamento base-zero: sistema pelo qual os programas são organizados e orçamentados detalhadamente, revisando, avaliando e analisando todas as despesas propostas, com o objetivo de determinar se cada atividade deve continuar a receber a mesma dotação, receber mais recursos ou até mesmo ser extinta, exigindo-se a justificativa de todos os programas a serem financiados, inclusive daqueles já em execução (WILGES, 2009);
- b) orçamento participativo: devido à sua importância para o desenvolvimento desse trabalho, dedicaremos um capítulo em separado para discorrer sobre essa técnica;
- c) sistema integrado de planejamento, programação e orçamento: conjunto integrado de métodos e técnicas orçamentárias que reúne três funções (planejamento, programação

e orçamentação) em um sistema abrangente, visando maximizar a utilização dos meios disponíveis de forma a alcançar os objetivos estabelecidos (WILGES, 2009);

- d) racionalização das alternativas orçamentárias: método que consiste em definir os objetivos tão completa e precisamente quanto possível, comparando sistematicamente todos os meios utilizados para alcançá-los (WILGES, 2009).

A literatura que trata da gênese e desenvolvimento do orçamento público destaca a existência de quatro diferentes tipos de orçamento, os quais apresentam como principais características as citadas a seguir:

- a) orçamento clássico ou tradicional: enfatiza a classificação por objeto de gasto, sem se preocupar com as reais necessidades da administração e da população, nem com os objetivos econômico-sociais a serem atingidos. Busca sempre o equilíbrio entre as receitas e as despesas, restringindo-se a satisfazer as necessidades primárias do Estado (segurança interna, externa e justiça). Em razão de ser extremamente especializado, apresenta como características a fragmentação, visto que cada órgão setorial se preocupa apenas com a parte que lhe corresponde, e um caráter apenas incremental, limitado a aumentos e diminuições das dotações já existentes (WILGES, 2009). É conhecido como lei de meios, com foco basicamente no controle, no cumprimento de tetos orçamentários (SANTOS, 2010). Esse tipo de orçamento público foi utilizado no Brasil, sendo elaborado por órgãos técnicos de contabilidade e finanças, quase sempre sem participação dos gestores públicos (SANTOS, 2004);
- b) orçamento cíclico: visa à manutenção do equilíbrio econômico durante as fases cíclicas (ciclos econômicos), geralmente divididas em quatro fases: ascendente (prosperidade ou expansão); descendente (depressão ou contração); crise (passagem da prosperidade para depressão) e recuperação (passagem da depressão para prosperidade). Consiste em uma política financeira de superávits e déficits orçamentários com efeitos compensatórios. Esse tipo de orçamento teve pouca aplicação prática, mas serviu para demonstrar que não há justificativas para o equilíbrio orçamentário da forma como concebido pelo orçamento tradicional e para iniciar uma nova classificação das contas orçamentárias correntes e de capital, extremamente úteis para a prática do orçamento-programa (WILGES, 2009).
- c) orçamento-programa: plano de trabalho no qual o governo especifica o que pretende realizar durante o próximo exercício. Apresenta propósitos, objetivos e metas da

administração, de médio e longo prazo, identificando os respectivos custos e os recursos necessários à consecução dos objetivos, assim como os dados quantitativos que permitem mensurar o alcance das metas. Quando bem elaborado, torna-se um instrumento eficaz de: planejamento e programação, pois reflete as decisões políticas, definindo objetivos e prioridades; de gerência e administração, pois facilita a coordenação pelo Executivo, evidenciando distorções, duplicações, superposições, irracionalidades e possibilitando correções; e de controle e avaliação, pois ao especificar a origem dos recursos e destinação dos gastos permite a comparação entre previsão e resultados e o acompanhamento da gestão. Significa uma evolução em relação ao orçamento tradicional, cuja principal diferença reside no fato de que o orçamento-programa se caracteriza como instrumento de programação econômica (WILGES, 2009). Santos (2010) concorda que representou um importante passo no aprimoramento da programação por gastos, permitindo explicitar custos e produtos e discutir a relação custo/benefício das alternativas de ação. É importante destacarmos o conceito de programa, visto que esse elemento atualmente é responsável pela integração das peças orçamentárias. Programa é o elo fundamental entre o planejamento de médio prazo e a elaboração e gestão dos planos de trabalho de curto prazo, configurando-se em um elemento central de organização da ação governamental (SANTOS, 2010). O programa visa proporcionar maior racionalidade e eficiência e ampliar a visibilidade dos resultados e benefícios gerados para a sociedade, bem como elevar a transparência na aplicação dos recursos públicos, podendo ser divididos em quatro tipos (WILGES, 2009):

- finalístico (do qual resultam bens e serviços oferecidos à sociedade);
- de serviços ao estado;
- de gestão de políticas públicas (relacionadas à formulação, coordenação, supervisão, avaliação e divulgação de políticas públicas),
- de apoio administrativo.

Os projetos (operações limitadas no tempo para expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental) e as atividades (operações contínuas e permanentes, visando à manutenção da ação governamental) são os instrumentos orçamentários de viabilização dos programas. Importante destacar que os programas necessitam ser monitorados, para que se possa verificar se a execução está surtindo os efeitos esperados em relação aos objetivos estabelecidos. Para auxiliar esse monitoramento,

de acordo com Santos (2010), existem os indicadores (variáveis que monitoram o atendimento dos objetivos) e as metas físicas (definem a quantidade de bens e serviços a serem realizados ou adquiridos para o cumprimento do programa);

- d) orçamento por resultados ou orçamento de desempenho: surge em decorrência do excesso de endividamento por parte dos governos e da crescente necessidade de colocar em destaque não os gastos do governo, mas suas realizações. Consiste em um aperfeiçoamento do orçamento por programas, que segue a lógica de insumos fornecidos/produtos gerados, sem permitir mensurar os resultados efetivamente alcançados. Não se trata de substituir o controle em detrimento dos resultados, mas de compatibilizá-los com o objetivo de planejar os fins, controlar os meios e avaliar os resultados (SANTOS, 2010).

Os orçamentos ainda podem ser classificados conforme a responsabilidade para sua elaboração, podendo ser do tipo legislativo, misto ou executivo (WILGES, 2009).

Entende-se então que o orçamento-programa, em vigência no sistema orçamentário nacional desde a instituição da Lei Federal nº 4.320/64, possibilita a integração entre as peças orçamentárias das diferentes esferas governamentais (União, Estados e Municípios) e entre o planejamento de médio e longo prazo, representados pelo PPA (Plano Plurianual), LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e LOA (Lei Orçamentária Anual). Além disso, ao estabelecer previsões de gastos vinculados a cada programa, propicia condições para um controle mais efetivo sobre as atividades do governo e uma maior transparência nos gastos públicos.

O orçamento de desempenho busca agregar ao orçamento-programa, uma avaliação acerca do alcance dos objetivos e metas que o Estado almeja atingir. Dessa forma, além do controle sobre a execução orçamentária, verificando se os gastos foram feitos conforme programados, o objetivo é avaliar se os resultados planejados foram de fato atingidos. Todavia, o orçamento de desempenho ainda não é prática corrente no sistema orçamentário brasileiro.

Em razão da necessidade de se reunir uma infinidade de informações de forma condensada, foram criadas as classificações orçamentárias, que fornecem uma linguagem para traduzir as intenções de arrecadação e os gastos do governo por meio da utilização de códigos. Entendê-las é condição essencial para compreender o planejamento governamental e participar do processo de elaboração, gestão, acompanhamento e avaliação (SANTOS, 2010). O entendimento das classificações orçamentárias é de suma importância para a compreensão do orçamento, sendo utilizadas para facilitar e padronizar as informações. Devemos destacar

também sua capacidade de estar em constante evolução, à medida que surgem novas necessidades de informação (WILGES, 2009).

O Manual Técnico de Orçamento, da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), classifica as despesas orçamentárias de acordo com:

- a) estrutura programática: que demonstra qual é a finalidade da despesa, servindo para auxiliar a organização da ação governamental;
- b) classificação institucional: que identifica a instituição responsável pela execução da despesa;
- c) natureza da despesa: segundo vários critérios necessários para o controle da gestão dos órgãos e das políticas do governo, o que auxilia o cálculo das contas nacionais;
- d) classificação funcional: que identifica a área de governo à qual a despesa está vinculada. Por ser obrigatória para todas as esferas governamentais, possibilita a consolidação nacional dos gastos do setor público.

A Lei Federal nº 4.320/64 estabeleceu uma classificação-padrão para a discriminação da despesa nos orçamentos públicos, de forma a obter a uniformidade das classificações orçamentárias no País. Santos (2010) ressalta a importância dessa Lei, que representou um enorme avanço na concepção e organização do orçamento público, orientando até hoje os princípios orçamentários e a execução da despesa.

Sobre créditos adicionais (despesas não computadas ou insuficientemente dotadas), a Lei Federal 4.320/64, em seu art. 41, os classifica em suplementares (reforço de dotação orçamentária); especiais (despesas sem dotação específica), ambos autorizados por lei e dependentes da existência de recursos disponíveis (como superávit financeiro no exercício anterior, excesso de arrecadação ou anulação de outras dotações); e extraordinários (em casos de guerra ou calamidade pública). Importante destacar ainda que enquanto as receitas são previstas, as despesas são fixadas, pois apesar de serem estimativas, significam o valor máximo que pode ser despendido (WILGES, 2009).

Sobre a classificação orçamentária das receitas, existem duas principais classificações: classificação por natureza de receita (correntes e de capital) e classificação por fonte de recursos. Não é possível escolher livremente as despesas nas quais serão aplicadas as receitas arrecadadas, em razão da existência de leis que vinculam alguns itens de receita a determinados tipos de despesa. Para isso existe a classificação por fonte de recursos, que

discrimina os recursos livres dos recursos vinculados e evidencia as destinações desses últimos. Uma classificação complementar é a que identifica o resultado primário do governo (diferença entre receitas e despesas primárias). Quando essa diferença é positiva (superávit) contribui para redução do endividamento público, e quando a diferença é negativa (déficit), contribui para um aumento do endividamento. Utilizando estes indicadores também podemos verificar o nível de rigidez do orçamento, que é a proporção das despesas primárias obrigatórias sobre o total das despesas primárias, que representa o quanto do orçamento está comprometido e o quanto sobra aos gestores para utilizar em seus programas de governo (SANTOS, 2010).

Destaca-se a relevância das classificações orçamentárias como um fator de compreensão das peças orçamentárias, de fundamental importância para o exercício do controle social. Entretanto, uma das principais dificuldades para que tal controle se torne mais efetivo é justamente o alto grau de complexidade em que o processo orçamentário se encontra revestido. Um problema de difícil solução, haja vista a imensa quantidade de informações que são disponibilizadas em cada peça orçamentária, cuja confecção só se torna possível mediante a utilização dos códigos fornecidos pelas classificações orçamentárias, mas tendo como resultado muitas vezes informações quase indecifráveis, cuja compreensão só é alcançada pelos técnicos especializados.

Torna-se evidente a necessidade de se elaborar demonstrativos e relatórios contábeis simplificados, substituindo a linguagem excessivamente técnica por outra mais acessível. O desafio é conseguir fazer isso sem que se percam características essenciais relacionadas à qualidade das informações, como veracidade, confiabilidade e utilidade (FERREIRA, 2003).

O ciclo orçamentário compreende uma série de etapas, que se repetem em períodos pré-fixados, segundo as quais os orçamentos são preparados, votados, executados, têm seus resultados avaliados e as contas aprovadas (COPE² apud WILGES, 2009). O ciclo compreende quatro grandes etapas:

- a) elaboração e apresentação, com a montagem da proposta a ser submetida ao Legislativo;
- b) autorização legislativa, envolvendo a avaliação da proposta e as modificações da mesma através de emendas;

²COPE, Orin K. O ciclo orçamentário. In: JAMESON, Samuel H. **Orçamento e administração financeira**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1963.

- c) programação e execução, com a definição dos cronogramas de desembolso e programação financeira dos órgãos;
- d) avaliação e controle, que é exercido pelo Legislativo, mediante controle externo, com o auxílio do Tribunal de Contas, e pelo sistema de controle interno do Poder Executivo.

Após as alterações promovidas pela CF/88, o ciclo se desdobrou em oito fases: formulação do PPA, pelo Executivo; apreciação e adequação do PPA, pelo Legislativo; elaboração da LDO, pelo Executivo; apreciação e adequação da LDO, pelo Legislativo; elaboração da LOA, pelo Executivo; apreciação, adequação e autorização legislativa; execução dos orçamentos aprovados; avaliação da execução e julgamento das contas (SANCHES, 2006).

O orçamento da União é elaborado pelos três Poderes da República e consolidado pelo Poder Executivo, e deve estar equilibrado (não conter despesas em valores superiores às receitas). Essa limitação obriga o governo a estabelecer prioridades na aplicação dos recursos disponíveis (WILGES, 2009).

As metas para a elaboração da LOA são definidas no PPA e priorizadas pela LDO, que estabelece a ligação entre as prioridades de longo prazo e a LOA.

Os sistemas de informações orçamentárias servem para tornar as informações orçamentárias compreensíveis, acessíveis e gerenciáveis. Tais informações, no que se refere à União estão disponíveis em um sistema chamado SIGA Brasil, que reúne informações sobre todo o ciclo orçamentário, desde a elaboração da proposta orçamentária pelo Executivo e a discussão de emendas pelo Legislativo, até a execução da lei aprovada. Para a primeira fase do ciclo (elaboração da proposta), é utilizado um sistema de informações de elaboração orçamentária, o Sistema Integrado de Dados Orçamentários (SIDOR). Na segunda fase (apreciação da proposta orçamentária pelo Legislativo e apresentação de emendas parlamentares), o Congresso gerencia as informações por meio do Sistema de Elaboração Orçamentária do Congresso Nacional (SELOR). Na terceira fase (execução da proposta orçamentária), se utiliza o Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI). O SIGA Brasil é importante na medida em que permite explorar o processo orçamentário manipulando um único repositório de dados, consultando diversas bases de dados diferentes. A utilização desse tipo de sistema é fundamental para o trabalho de planejamento, execução, avaliação e controle dos gastos, constituindo-se em ferramenta de elaboração e execução orçamentária para o governo (SANTOS, 2010).

Ressalta-se que na esfera estadual e especialmente na esfera local (municipal), espaço no qual ocorre a maior quantidade de experiências de OP, também é necessário o uso de sistemas de informações, pois o SIGA Brasil não se aplica à Estados e Municípios, com exceção dos programas em que são utilizados recursos federais.

A seguir são descritos os princípios orçamentários, fundamentais para um melhor entendimento acerca dos aspectos a serem considerados quando da elaboração das peças orçamentárias.

4.1 PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS

São linhas norteadoras para a concepção da proposta orçamentária, tornando-a mais consistente para cumprir sua principal tarefa, auxiliar o controle parlamentar sobre o poder executivo (WILGES, 2009). Seu objetivo é facilitar a gestão e o controle do orçamento (SANTOS, 2010). No Brasil, existem princípios orçamentários presentes na CF/88 (exclusividade, anualidade, não afetação da receita, legalidade, equilíbrio orçamentário e proibição de estorno), em lei complementar (Lei Federal nº 4320/64, como os princípios da unidade e universalidade) e outros apenas de natureza doutrinária:

- a) exclusividade: estabelece que na lei orçamentária conste apenas matéria orçamentária, conforme art. 165, da CF/88, não contendo nenhum dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa. A título de curiosidade, para demonstrar a importância desse princípio, antes de 1926, quando foi incluído na Reforma Constitucional, os orçamentos eram recheados de dispositivos diversos do seu conteúdo financeiro, certa vez contendo até alterações no processo de desquite (WILGES, 2009);
- b) programação: determina que as receitas e despesas deverão ser organizadas de modo a veicular a programação de trabalho do governo, seus objetivos, suas metas e suas ações (SANTOS, 2010). Segundo Wilges (2009), no orçamento-programa brasileiro existem duas categorias de programação: de funcionamento (para manutenção dos serviços públicos existentes, vinculados ao orçamento corrente) e de investimento (para promover a formação de capital e desenvolvimento econômico e social, constituindo o orçamento de capital);
- c) equilíbrio orçamentário: significa equivalência entre as despesas autorizadas e as receitas previstas anualmente. Esse princípio foi reforçado após a edição da LRF, enfatizando a tese de que o bom planejamento orçamentário surge de qualificada

previsão e adequada classificação dos recursos públicos. O conceito moderno indica que não se deve prezar apenas pelo equilíbrio dos orçamentos públicos, mas fundamentalmente pelo equilíbrio da economia como um todo, pois o desequilíbrio orçamentário do Estado será compensado com o crescimento da economia nacional (WILGES, 2009);

- d) anualidade ou periodicidade: estabelece um período limitado de tempo para as estimativas das receitas e fixação das despesas, que consiste na igual duração dos orçamentos anuais (LOA) e planos plurianuais (PPA) de cada uma das esferas governamentais. Significa que o Legislativo deve exercer o controle político sobre o Executivo pela renovação anual da permissão para cobrança de tributos e realização de gastos, não sendo aceitas a perpetuidade ou permanência de autorização para a gestão financeira. Devemos ressaltar ainda a sua conveniência política, financeira e econômica, pois permite ao Congresso intervir periodicamente nas atividades do Estado (WILGES, 2009);
- e) unidade: existem dois conceitos referentes a esse princípio: o clássico, que diz que devem ser incluídos num só documento, todas as receitas e despesas (cada esfera de governo deve possuir apenas um orçamento, fundamentado em única política orçamentária, estruturado uniformemente); e o moderno, que por suas vinculações com o planejamento, necessariamente, tornou-se multidocumental. Embora o PPA, a LDO e a LOA sejam documentos distintos, com datas de encaminhamento diferentes, devem obrigatoriamente ser compatibilizados entre si. Esse princípio hoje realiza-se pela unidade de política orçamentária, de objetivos a serem atingidos e pela unidade operativa decorrente da uniformidade das estruturas orçamentárias (WILGES, 2009);
- f) universalidade: significa que o orçamento deve englobar todas as receitas e despesas de todos os Poderes, fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, instituídos e mantidos pelo Poder Público, conforme o art. 165 da CF/88. Wilges (2009) enfatiza a importância do conceito econômico do princípio que consiste em apresentar o orçamento como um sistema consolidado das transações do setor público, permitindo que se conheça o volume e importância do setor público frente ao privado na economia nacional, se mensure o valor exato da parcela da renda nacional absorvida pelo Estado através da tributação, demonstre com clareza o resultado final (déficit ou superávit) das transações correntes do governo e o volume total dos investimentos programados para o setor público da economia;

- g) legalidade: obrigatoriedade das leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA) serem encaminhadas pelo Poder Executivo para aprovação pelo Legislativo (WILGES, 2009);
- h) sinceridade: a elaboração do orçamento deve basear-se num diagnóstico que dê exata dimensão (na medida do possível) da situação atual e indique a solução dos problemas identificados, em base realística, de forma a determinar os recursos necessários sem superestimá-los nem subavaliar os gastos necessários para atingir os objetivos propostos (BRASIL, 2008);
- i) clareza e inteligibilidade: o orçamento deve ser de fácil compreensão pelo povo e fácil controle por seus representantes (BRASIL, 2008). É um dos princípios mais difíceis de serem observados, haja vista a linguagem utilizada nos orçamentos ser complexa, com termos demasiadamente técnicos, tornando seu entendimento acessível apenas para especialistas. Wilges (2009) comenta que, em geral, quanto mais detalhado for o orçamento, maior será a clareza, entretanto um nível de detalhamento excessivo tende a prejudicar a flexibilidade, dificultando a execução;
- j) publicidade: significa que o orçamento deverá estar disponível para o conhecimento de todos, se configurando em um princípio básico para o poder público em um regime democrático (WILGES, 2009). É um princípio bastante importante, pois para que se possa exercer o controle social, tão valorizado atualmente, é fundamental que se possa ter acesso a informações claras e objetivas. A LRF ampliou esse princípio, ao explicitar sua função de promover a transparência das contas públicas e a participação social no processo orçamentário, em seu art. 48, quando define que os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos são: “[...] instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público” (BRASIL, 2000). Sobre o controle social, é o controle efetuado pela sociedade sobre os governos. O acompanhamento, o controle e a consequente pressão sobre as ações estatais melhoram a performance do Estado em suas atribuições (AVRITZER, 2003; MALMEGRIN 2010);
- k) transparência e participação: os orçamentos devem ser instrumentos de transparência da gestão fiscal, devendo o processo orçamentário incentivar a participação popular (SANTOS, 2010). Há uma vinculação muito estreita entre esse princípio e o da publicidade, pois para maior transparência dos atos governamentais é preciso que o

Estado preste contas para a população. Transparência significa facilitar o acesso às informações necessárias à prestação de contas (MALMEGRIN, 2010). *Accountability*, ainda de acordo com Malmegrin, corresponde à obrigação, “a responsabilidade ética de prestar contas” (2010, p. 60) que o Estado possui para com a população. Um problema que ocorre na administração pública brasileira, segundo Fedozzi (2001) é que o acesso aos dados e o controle dos orçamentos no Executivo ocorre de forma quase absoluta pelos técnicos dos órgãos administrativos (tecnoburocracia), resultando num desconhecimento generalizado sobre o funcionamento do orçamento, o que denota a ausência de transparência desse instrumento. Segundo o autor, aí reside a importante inovação que a implantação do OP traz para a gestão pública brasileira, a busca pela transparência e democratização das decisões;

- l) flexibilidade: a execução do orçamento deve ajustar-se às determinações do programa do órgão, aprovado pelo Legislativo ou pela autoridade a quem a Constituição ou as leis tenham delegado competência (WILGES, 2009);
- m) especificação: as receitas e despesas orçamentárias devem ser autorizadas pelo Legislativo em parcelas discriminadas, não em dotações globais. O objetivo desse princípio é conferir maior transparência ao processo orçamentário, evitando que as verbas possam ser utilizadas em interesses contrários aos autorizados e que não ultrapassem as somas consignadas (BRASIL, 2008);
- n) não afetação da receita: consiste na proibição de vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, de acordo com o art. 167 da CF/88;
- o) proibição de estorno: proíbe a transferência de recursos de uma dotação orçamentária para outra sem prévia autorização do Legislativo, conforme art. 167 da CF/88;
- p) orçamento bruto: deve conter as receitas e despesas pelos seus valores brutos, sem qualquer tipo de dedução prévia (SANTOS, 2010).

O Orçamento Participativo contribui para o atendimento de alguns princípios orçamentários, como a publicidade, a transparência e a participação, na medida em que estimula um maior contingente de pessoas a participar do processo orçamentário. Essa aproximação tende a atenuar a dificuldade de atendimento ao princípio da clareza, visto que mais indivíduos se familiarizarão com os termos específicos constantes nas peças orçamentárias.

A seguir, descreve-se um breve histórico sobre a origem e evolução do orçamento público, abordando desde seus objetivos iniciais até as funções que foram sendo agregadas no

decorrer do tempo, destacando as alterações constitucionais ocorridas na legislação brasileira, com o objetivo de contextualizar e entender o estágio atual desse tema.

4.2 ASPECTOS HISTÓRICOS

A evolução histórica do orçamento apresenta relação direta com o desenvolvimento do parlamentarismo, tendo suas origens na Inglaterra, em decorrência da necessidade da sociedade impor restrições ao poder de instituir tributos do Rei João Sem Terra (SANTOS, 2004).

O orçamento público surgiu como instrumento de controle dos poderes dos governantes. Além dos excessos na arrecadação dos tributos, outros problemas foram surgindo, fazendo com que modificações fossem sendo implantadas no orçamento, passando o Legislativo a estabelecer regras não só para as receitas, como também para os gastos realizados pelo governo. Outro fator que influenciou modificações na legislação orçamentária foi a crescente complexidade da sociedade industrial moderna, gerando uma diversificação cada vez maior das despesas governamentais (SANTOS, 2010).

Assim como no caso inglês, também na França e nos Estados Unidos o orçamento surgiu em decorrência da necessidade de limitar os poderes do Governo no que se refere à instituição de tributos (WILGES, 2009).

Sobre as transformações sofridas durante o transcorrer do tempo, o orçamento surgiu como uma conquista democrática, ao estabelecer a obrigatoriedade de que as receitas e despesas do Estado fossem previamente aprovadas pelos parlamentares, transformando-se posteriormente em um instrumento de controle financeiro do Estado, passando a se constituir, durante o século XIX, em um ato político. O conceito moderno de orçamento o define como um plano de administração governamental expresso em termos monetários, podendo ser entendido como uma técnica de planejamento da administração pública, que tem por objetivo possibilitar a execução de políticas que atendam os anseios e necessidades da população com a máxima eficiência e economia (SANTOS, 2004).

No Brasil, o orçamento surgiu em consequência de revoltas populares contra a cobrança abusiva de impostos por parte da Coroa Portuguesa. A principal dessas revoltas ocorreu em Vila Rica (MG), chamada de Conjuração Mineira, liderada por Tiradentes (WILGES, 2009).

O Direito Orçamentário Brasileiro teve suas bases lançadas em 1808. Apesar disso, o primeiro orçamento brasileiro só seria votado em 1830, em decorrência da Constituição de 1824, que estabeleceu as primeiras normas sobre o orçamento público brasileiro. Essa Constituição ordenava a apresentação anual à Câmara de um balanço para que fosse discutido e organizado o Orçamento-Geral. Determinava ainda que a competência para fixar as despesas públicas e repartir a contribuição direta seria da Assembleia Geral, que a organização da proposta caberia ao Ministro da Fazenda e que ao Imperador seria permitido colaborar por meio de sanção. Durante esse período, a Assembleia não votava anualmente os orçamentos, restando ao soberano arrecadar as rendas conforme as antigas leis coloniais. O direito orçamentário no Brasil, conforme estabelecido na Constituição de 1824, significava um grande avanço na fiscalização parlamentar sobre a utilização dos recursos públicos em nível mundial, pois na Europa, as prerrogativas parlamentares nesse aspecto se encontravam em estágio inferior. A primeira Constituição Republicana (1891) atribuiu a competência para elaborar a proposta orçamentária ao Legislativo (WILGES, 2009).

Na Constituição de 1934, a competência para elaboração do orçamento voltou ao Poder Executivo, sob responsabilidade direta do Presidente da República. Na Constituição de 1937, foi criado um Departamento, junto à Presidência da República, para elaboração e fiscalização da execução orçamentária, além de desenvolver estudos visando à economia e à eficiência dos serviços públicos. Entre 1938 a 1945, com o fechamento das Casas Legislativas, a elaboração e aprovação do orçamento foram centralizadas na Presidência da República. A Constituição de 1946 fez retornar ao Poder Legislativo a competência para votação do orçamento, inclusive com a prerrogativa de promover alterações na proposta orçamentária, o que elevou consideravelmente o volume de despesas sem a necessária origem de recursos, gerando déficits incontroláveis. Em decorrência, a Constituição de 1967 retirou do Congresso a competência para promover alterações na proposta orçamentária, permitindo apenas aprovar ou rejeitar o orçamento em sua totalidade (WILGES, 2009).

A CF/88 foi a primeira Constituição Brasileira a evidenciar que a ação governamental deveria obedecer a um planejamento, objetivando alcançar o desenvolvimento econômico-social, o que compreende a elaboração do plano geral do governo, do PPA, da LDO e LOA (WILGES, 2009).

Santos corrobora ao afirmar que: “[...] a Constituição de 1988 deu importante passo na restauração das práticas de planejamento governamental no País ao integrar planejamento e orçamento no mesmo processo decisório de alocação dos recursos públicos.” (2010, p. 10).

Sobre o sistema orçamentário no Brasil, os autores comentam que a CF/88 devolveu ao Congresso Nacional, amplas prerrogativas para alterar as propostas orçamentárias encaminhadas pelo Poder Executivo, desde que compatíveis com o PPA e LDO e com a devida indicação dos recursos necessários. Em seu art. 169, a constituição previa a edição de uma lei complementar, para estabelecer limites para a despesa com pessoal ativo e inativo, por parte da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, determinando que o não cumprimento desses limites nos prazos estabelecidos, implicaria na suspensão imediata dos repasses de verbas federais ou estaduais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Para o cumprimento, cada ente estatal deveria reduzir em pelo menos vinte por cento suas despesas com cargos em comissão e funções de confiança e exonerar servidores não estáveis. Tais limites foram estabelecidos somente em 2001, na Lei Complementar nº 101, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que em seu art. 19, determinou que a despesa total com pessoal não poderia exceder aos seguintes percentuais da receita corrente líquida: União (50%), Estados (60%) e Municípios (60%).

A LRF criou novas responsabilidades para o administrador público ao introduzir a restrição orçamentária na legislação brasileira e a disciplina fiscal para os três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário. Regulamentou uma série de questões relacionadas à administração pública, fixando novos parâmetros para a gestão dos recursos, visando o equilíbrio das contas públicas e estipulando sanções em caso de descumprimento das normas. Um dos principais objetivos dessa lei é garantir a transparência e a prestação de contas, permitindo acesso às informações orçamentárias, através de ampla divulgação, inclusive por meios eletrônicos (internet) e realização de audiências públicas, reforçando o princípio da publicidade dos atos da administração e possibilitando o controle social (FERREIRA, 2003; SANTOS, 2004; WILGES, 2009)

Segundo Fedozzi (2001), o orçamento público nunca foi levado devidamente a sério no Brasil, refletindo a tradição patrimonialista de gestão do Estado (não diferenciação entre o público e o privado, apropriação particularista de recursos públicos, política clientelista e poder personalista). Para o autor, o orçamento no País sofre com processos de barganha, troca de favores envolvendo a distribuição de recursos públicos de acordo com interesses particularistas, culminando em escândalos envolvendo o orçamento da União, como o caso da “máfia do orçamento”, em que de acordo com o relatório da CPI, o desvio de verbas sociais chegou a 64%.

Descreve-se a seguir o sistema orçamentário brasileiro em sua atual configuração, constituído por três leis orçamentárias: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, todas necessariamente integradas e compatíveis entre si.

4.3 LEIS ORÇAMENTÁRIAS

O orçamento público é a conjunção das três leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), cada qual contribuindo para o planejamento das ações segundo enfoques e horizontes próprios (SANTOS, 2010): Abaixo descreve-se os objetivos de cada uma delas:

4.3.1 Plano Plurianual

Estabelecerá, de forma regionalizada (conforme as cinco macrorregiões definidas pelo IBGE: Norte, Nordeste, Sul, Sudeste e Centro-Oeste), as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e as relativas aos programas de duração continuada, de acordo com a CF/88, em seu art. 165. Essa definição reflete a natureza estratégica do PPA, a realização de ações estruturantes e permanentes para alavancar o desenvolvimento humano, social e econômico (SANTOS, 2010).

A CF/88 determina, em seu art. 167, que nenhum investimento que ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no PPA, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade. Sobre a vigência do plano, o art. 35 determina que terá duração de quatro anos, compreendendo o período iniciado no exercício financeiro referente ao segundo ano do mandato do chefe do Executivo, estendendo-se até o final do primeiro exercício financeiro do mandato subsequente. Estabelece, no art. 48, que cabe ao Presidente elaborar o PPA e que cabe ao Congresso apreciar o projeto, além de possuir, conforme o art. 49, competência exclusiva para julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente e julgar os relatórios sobre a execução dos planos de governo. Determina ainda, em seu art. 166, que haverá uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados para examinar e emitir parecer sobre os projetos do PPA e sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento. O mesmo artigo ainda determina que emendas à LOA e LDO somente poderão ser aprovadas caso sejam compatíveis com o PPA.

Após o envio da proposta de PPA por parte do Executivo ao Legislativo para apreciação, o projeto passa por um processo de discussão e alteração, que compreende diversas etapas, entre as quais destaca-se a realização de audiências públicas (importante canal através do qual a população pode participar das discussões sobre as leis orçamentárias e expressar suas opiniões e demandas ao Executivo e Legislativo), com a presença de autoridades governamentais e a sociedade (SANTOS, 2010).

O controle e fiscalização da execução do PPA são realizados pelo sistema de controle interno do Executivo e pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e o acompanhamento e a avaliação são feitos pelo MPOG (SANTOS, 2010).

No que se refere aos dispositivos da Constituição do estado do Rio Grande do Sul sobre o PPA, destacam-se os art. 68 e 152, que prevêem a iniciativa popular para a apresentação de emenda a projeto de PPA, LDO e LOA, desde que firmada por, no mínimo, quinhentos eleitores ou encaminhada por duas entidades representativas da sociedade.

O Plano Plurianual é um instrumento de fundamental importância para o planejamento do Estado, compreendendo e evidenciando as ações governamentais de longo prazo, se configurando num documento base para a elaboração da LDO e LOA. Outro aspecto a ser destacado é que disponibiliza para a sociedade as intenções do governo para todo o seu mandato.

4.3.2 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 LOA, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento, segundo a CF/88, art. 165.

A LDO é elaborada pelo Poder Executivo e enviada ao Poder Legislativo para aprovação (SANTOS, 2004).

É a lei orçamentária que especifica dentre as ações e metas constantes do PPA, quais serão priorizadas na LOA. A LRF agregou atribuições adicionais à LDO, como dispor sobre metas e riscos fiscais, programação financeira, limitação de empenho e movimentação (contingenciamento) e transferências de recursos a entidades públicas e privadas. Em decorrência da falta de uma lei geral de finanças públicas, a LDO tem assumido a função de definir a estrutura do orçamento, dispor sobre classificações orçamentárias e tratar sobre

outros assuntos relativos à elaboração e execução do orçamento, o que tem contribuído para a hipertrofia dessa lei, tornando-a cada vez mais complexa (Santos, 2010).

A Lei de Diretrizes Orçamentárias faz a intermediação entre o Plano Plurianual e a Lei Orçamentária Anual, definindo quais dentre os projetos incluídos no PPA serão selecionados para execução através da LOA.

4.3.3 Lei Orçamentária Anual

Compreenderá 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; o orçamento de investimentos das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha maioria do capital social com direito a voto e o orçamento da seguridade social (despesas com saúde, previdência e assistência social), conforme a CF/88, em seu art. 165.

Além disso, no art. 167, consta a proibição do início de programas não previstos na LOA, a realização de despesas que excedam os respectivos créditos orçamentários, a contratação de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital (conhecida como regra de ouro, tem por objetivo coibir o endividamento estatal para pagamento de despesas de custeio), a abertura de crédito suplementar sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes, a concessão de créditos ilimitados, a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa, entre outras determinações.

Sobre o cumprimento dos prazos no processo orçamentário, a CF/88 estabeleceu tratamentos desiguais, qualificando como crime de responsabilidade todo ato do Presidente contrário às leis orçamentárias, inclusive com relação aos prazos, não prevendo, entretanto, nenhuma penalização no que se refere ao Legislativo.

Para Santos, “[...] com base nas metas estabelecidas pelo PPA e nas orientações dadas pela LDO, o Poder Executivo elabora a programação anual de trabalho (LOA)” (2010, p. 42), cuja principal finalidade é estimar receitas e fixar as despesas para o próximo ano, materializando as políticas públicas em ações operacionais.

A elaboração da LOA da União segue os seguintes procedimentos: fixação das diretrizes gerais do governo; preparo de normas e instruções às unidades orçamentárias; elaboração das categorias orçamentárias (programas, subprogramas, atividades e projetos,

tarefas e obras); formulação das propostas parciais do orçamento-programa e sua consolidação; consolidação das propostas setoriais, sob coordenação da SOF e formulação da proposta geral do orçamento-programa; aprovação da proposta pelo Chefe do Executivo; elaboração do projeto de lei e anexos a serem submetidos ao Legislativo; preparação da mensagem (contendo exposição e justificção da política econômico-financeira do Governo) que encaminhará o orçamento ao Legislativo (WILGES, 2009).

Santos (2010) destaca que em vários municípios, a proposta orçamentária resulta não apenas das decisões dos órgãos setoriais, contemplando também sugestões da sociedade civil, através do OP. Para Santos (2004), embora a participação popular seja permitida no PPA, LDO e LOA, tem se mostrado mais adequada no processo de elaboração da LOA.

Após a formalização do documento final, a proposta é discutida e votada no Congresso, com apresentação de emendas, desde que compatíveis com o PPA e a LDO; após a aprovação, o projeto retorna ao presidente para sanção, posteriormente transformando-se em lei (WILGES, 2009).

Os projetos de lei, incluindo as alterações propostas através das emendas pelo Legislativo, são chamados de autógrafos, que após passarem pelo Executivo, para sanção ou veto, tornam-se dotações iniciais. Dentre as etapas do processo de apreciação legislativa da proposta orçamentária, destaca-se a possibilidade de realização de audiências públicas com os órgãos de governo e a sociedade, entretanto iniciativas nesse sentido ainda são bastante incipientes, apesar de que, além da realização de audiências públicas, na apreciação do orçamento de 2009, foi permitido à sociedade enviar sugestões de emendas pela internet (SANTOS, 2010).

A Constituição do RS, no que se refere ao orçamento anual, prevê que emendas somente poderão ser aprovadas caso indiquem os recursos necessários, sendo admitidos apenas os provenientes da anulação de despesa, excluídos os que incidam entre outras coisas, sobre dotações para investimentos de interesse regional, aprovadas em consulta direta à população.

A LRF, em seu artigo 5º, diz que o projeto da LOA deverá ser compatível com o PPA e a LDO, o que significa que investimentos com duração superior a um exercício financeiro, só poderão ser executados se incluídos previamente no PPA, caracterizando-se a não observância como crime de responsabilidade.

Enfim, é na Lei Orçamentária Anual que consta toda a programação governamental detalhada para o próximo exercício financeiro, transformando em ações operacionais as

estratégias dispostas no Plano Plurianual, respeitando ainda as orientações estabelecidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Após essa apresentação, em linhas gerais, sobre o Orçamento Público, principal instrumento de planejamento governamental, será descrito a seguir o funcionamento do Orçamento Participativo, uma ferramenta inovadora na busca pela melhoria da gestão dos recursos públicos, em um processo que inclui a participação popular para a identificação das prioridades regionais, visando uma aproximação das ações governamentais incluídas no Orçamento Público das reais necessidades da sociedade (FERREIRA, 2003).

5 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Dentre as definições de OP destaca-se o entendimento de ser um instrumento que possibilita aos cidadãos e entidades da sociedade civil interferir diretamente nas decisões de gastos do governo e de fiscalizar a gestão orçamentária (SANTOS, 2010). Consiste num processo através do qual o governo procura decidir em conjunto com a sociedade, critérios e prioridades para a aplicação dos recursos públicos (WILGES, 2009). É uma metodologia que procura assegurar a co-gestão entre a população e os governos nas decisões orçamentárias (PIRES, 2000).

Portanto, o Orçamento Participativo pode ser entendido como um processo no qual governo e sociedade unem esforços para identificar quais investimentos deverão ser priorizados pelo Estado. É um mecanismo que viabiliza a participação popular na elaboração e definição da proposta orçamentária a ser encaminhada pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo, onde será analisada e aprovada.

A participação popular na elaboração e na discussão dos instrumentos de planejamento-orçamento está consagrada pela LRF (BRASIL, 2000), que em seu art. 48, afirma que a transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

O OP surge em função da necessidade de se construir novas relações entre Estado e sociedade, buscando alternativas que atendam aos anseios da população na direção da melhor aplicação dos recursos públicos (FERREIRA, 2003; CAVALCANTE, 2007). Pode ser considerado como uma tentativa de resposta aos setores sociais cujas demandas eram historicamente ignoradas pelo Estado e que, após a democratização recente, foram capazes de se organizar e pressionar o poder público local para que esse se transforme em um canal para o atendimento de suas necessidades (PIRES, 2000; CAVALCANTE, 2007). É, segundo Streck (2005), resultado de um processo de luta pela participação popular.

Apresenta-se a seguir um breve histórico sobre o surgimento do Orçamento Participativo, enfatizando os aspectos que favoreceram o seu desenvolvimento e propagação.

5.1 O SURGIMENTO E EXPANSÃO

O Brasil foi um dos primeiros países a ter experiência com essa técnica, e os bons resultados tornaram o País uma referência mundial sobre o tema (SANTOS, 2010). Desde a

década de 70 já existiam experiências de gestão participativa, mas o OP se firmou como um modelo de gestão a partir de 1989 em Porto Alegre, passando a ser reconhecido como uma experiência bem-sucedida de participação popular, alcançando repercussão nacional e no exterior, inspirando a implantação de formas semelhantes de gestão orçamentária em diversas cidades (FEDOZZI, 2001). Gugliano et al. (2010) concordam que a expansão do OP ganhou força com o êxito de sua implementação na Prefeitura de Porto Alegre, entre 1989-2003. De acordo com os autores, a partir de então, várias cidades passaram a implantar o OP em diferentes países. Ressalvam, entretanto, que a expansão desta proposta não representou uma simples transposição do modelo porto-alegrense de organização das discussões orçamentárias (modelo assembleísta), visto que outras regiões a estão inovando, adaptando-a conforme as suas realidades, idéia corroborada por Marquetti (2002). Nesse sentido, Avritzer (2003) considera que a expansão e replicação do sistema utilizado na capital gaúcha não se constitui em uma tarefa simples devido à complexa engenharia de participação que se fez necessária na experiência porto-alegrense para que a mesma obtivesse sucesso.

Sobre as origens do OP, Gugliano et al. (2010) afirmam que a autonomia garantida pela CF/88 aos municípios quanto aos procedimentos para elaboração do PPA, LDO e LOA, possibilitou o desenvolvimento do modelo participativo, aprovado no Estatuto da Cidade, que contempla a gestão democrática através da gestão orçamentária participativa, além da formação de órgãos colegiados de política urbana, criação de mecanismos de consulta pública e estímulo às iniciativas populares de projeto de lei.

Considerando a existência de uma relação de diálogo entre prefeitura e população para definição de parte do orçamento municipal como requisito suficiente para considerá-la como uma experiência de OP, podemos identificar três grandes momentos históricos dessa prática no Brasil (PIRES,2000):

- a) as experiências precursoras, entre 1978 e 1988, como os casos de Lages/SC, Vila Velha/ES, Recife/PE e Pelotas/RS;
- b) adoção deliberada pelo Partido dos Trabalhadores (PT) em grande parte das 36 prefeituras conquistadas para o mandato 1989-92, entre as quais Porto Alegre/RS e São Paulo/SP (onde obteve pouco sucesso), período em que o OP ganha um forte viés ideológico, visto que o partido, ao chamar a população para participar das decisões, o defende como um instrumento de combate a forma elitista de governar. Nesse período, com o regime democrático já consolidado, o orçamento municipal se tornou atrativo para a participação popular por lidar com objetivos de curto prazo com resultados

positivos imediatos (em sua maioria) para a população de baixa renda, como melhorias na infra-estrutura urbana e na oferta de políticas públicas locais;

- c) adoção da metodologia por diferentes grupos partidários e uma maior participação de entidades e organizações não-governamentais. Nesse período (1993-2000), destaca-se a tentativa de alguns governos estaduais em implantar o OP, como no RS, RJ e MG.

A propagação e adoção do OP podem ser explicadas por alguns fatores, entre eles os destacados por Pires (2000):

- a) consagração do princípio da participação popular na CF/88;
- b) institucionalização de instâncias como os Conselhos, em que são definidas políticas públicas de forma conjunta entre representantes da sociedade civil e representantes do governo, significando uma implementação prática do princípio da participação popular;
- c) o sucesso do OP-PoA;
- d) a defesa do controle social como instrumento de combate à corrupção e mau uso do dinheiro público;
- e) o incentivo de agências multilaterais como o FMI e a ONU;
- f) representar uma reforma estrutural e de revigoração da ação política.

São descritas a seguir as principais características apresentadas pelo Orçamento Participativo.

5.2 PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS

Embora ocorram variações de município para município, há um aspecto comum entre os diversos OP em funcionamento: a discussão pública do orçamento, num processo aberto a quem queira participar, desde que, conforme destaca Streck (2005), tenham direito a voto (apenas eleitores estão aptos a participar), com regras estabelecidas previamente, com a tramitação das decisões das plenárias locais até um Conselho do OP, que se constitui em uma instância superior e que encaminha tais demandas para o Executivo. Há quatro atributos fundamentais para o OP, segundo seus próprios formuladores: radicalização da democracia (o OP se propõe a ser um instrumento de consolidação da prática democrática, possibilitando voz ativa aos cidadãos nas decisões públicas), construção de nova cidadania, aperfeiçoamento

do gasto público - ideia corroborada por Pires (2000), para quem o OP, ao possibilitar um maior controle social dos recursos públicos, diminui desperdício e corrupção - e promoção do desenvolvimento local (SILVA; CARVALHO, 2006).

O OP parte do princípio de que os cidadãos são os mais aptos a indicar as prioridades de gastos do governo, estando mais qualificados do que seus representantes no Legislativo. Tal participação seria propícia ao desenvolvimento da democracia, tornando o Estado mais transparente, passando o mesmo a representar a vontade da população, o que geraria reivindicação de novos espaços para manifestações por parte da sociedade, que cobraria de forma mais efetiva o alcance dos resultados planejados e aumentaria a fiscalização (SILVA; CARVALHO, 2006).

As principais características do OP são a participação da população na discussão e definição de recursos de livre programação; a participação direta dos governos locais e da população na solução dos problemas; as assembleias abertas, onde a população indica as prioridades para a Administração; a divisão da cidade em regiões, por critérios geográficos, demográficos e econômicos; a eleição de delegados que formam uma comissão responsável pelo plano de investimentos do ano seguinte; os diferentes níveis de fóruns de debates no processo decisório e decisões preponderantemente voltadas pra os investimentos locais (WILGES, 2009).

Outro aspecto importante é que além do atendimento das prioridades eleitas, o OP proporciona à sociedade um maior conhecimento do processo orçamentário, melhorando, mesmo que de maneira tímida, sua capacidade para exercer o controle social (FERREIRA, 2003).

Dois elementos podem ser considerados como essenciais para distinguir as diferentes metodologias utilizadas nas experiências de OP (PIRES, 2000):

- a) os objetivos a que se propõem, indo desde a manipulação da participação popular visando estabelecer uma aparente legitimação do poder executivo municipal até a sincera (mas nem sempre bem estruturada) tentativa de ampliação do controle do Estado pela sociedade;
- b) o ponto até o qual será objeto de deliberação por parte da população, podendo incluir apenas decisões relativas às despesas (excluindo as receitas) e aos investimentos (desconsiderando as despesas de custeio).

Para Fedozzi (2009) o OP é uma das práticas inovadoras da democracia participativa, apresentando como principal característica a participação ampliada e aberta da população nas assembleias, fase de democracia direta do processo, que não pode ser inteiramente conceituado como tal, pois existe a eleição de representantes para instâncias superiores em sua estrutura. Segundo os levantamentos apontados pelo autor, a ocorrência das assembleias possibilita a participação menos seletiva da população, tendo potencial de inclusão de setores mais próximos à base do espaço social.

Para Avritzer (2003), o OP pode ser considerado como uma forma de estender a abrangência da democracia participativa em relação à democracia representativa, o que, segundo o autor, se observa através da identificação de quatro características:

- a) cessão da soberania na tomada de decisões, por parte do sistema representativo tradicional;
- b) re-introdução/valorização dos espaços de participação a nível local, como assembleias regionais e conselhos;
- c) auto-regulação, a participação envolve a elaboração de um conjunto de regras a ser definidas pelos próprios participantes, o que dá aos atores capacidade para redesenhar o seu formato, simplificando-o, tornando-o mais complexo ou articulando-o com outras instituições;
- d) tentativa de reversão das prioridades na distribuição dos recursos públicos, através da utilização de fórmulas técnicas (que variam de cidade para cidade), privilegiando setores mais carentes da sociedade.

Entretanto, Fedozzi (2009) faz uma ressalva importante: o aumento da democracia participativa requer inovação constante e o sucesso do OP pode representar o contrário, uma estagnação, um obstáculo à criação e implementação de novos processos.

Conforme Pires (2000), baseando-se no poder de decisão dos participantes, podemos classificar o OP em duas modalidades:

- a) OP *stricto sensu*: em que o processo de elaboração do orçamento é discutido entre governo e população e esta influencia de fato as decisões orçamentárias, ainda que não possam alterar o orçamento como um todo. Como exemplo, podemos citar Porto Alegre/RS, Belo Horizonte/MG e Santo André/SP;

- b) *OP lato sensu*: que são formas de participação que não necessariamente refletem em mudanças no orçamento proposto pelo Executivo, mas que ao menos favorecem o controle dos atos governamentais, como os conselhos populares de acompanhamento do orçamento público, cuja fiscalização atua como instrumento de pressão para que os gastos sejam transparentes e eficientes.

5.3 PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO

Destaca-se três aspectos como necessários para a implantação da experiência de OP (AVRITZER, 2003):

- a) vontade política, sobretudo do poder executivo;
- b) elementos do desenho institucional, cuja complexidade apresenta relação direta com o porte do município e impactam na sustentabilidade da experiência participativa, além de influenciarem as atitudes dos atores sociais, estimulando-os a se incorporarem ao processo;
- c) capacidade administrativa e financeira para implantar a proposta.

Descreve-se a seguir como transcorrem as etapas do processo de implantação do Orçamento Participativo (TONOLLIER³ apud SANTOS, 2004):

- a) negociação interna entre as secretarias do governo, definindo os objetivos e as propostas a serem apresentadas à população;
- b) bases do processo de participação, envolvendo o desenvolvimento de metodologia que contemple a descentralização das discussões com a população através da divisão do município em regiões e a elaboração de critérios para o atendimento das demandas e para a participação da população, determinando em que instâncias elas deverão ocorrer;
- c) visitas interregionais, de forma a possibilitar aos representantes da população a ampliação de seus conhecimentos sobre a realidade das outras regiões da cidade, de modo a construir uma co-responsabilidade nas decisões sobre a destinação dos escassos recursos;

³ TONOLLIER, Odir Alberto. **Orçamento Participativo**: Análise de uma experiência concreta. Curso de Relações Fiscais Intragovernamentais. Porto Alegre, 1999.

- d) sincronismo entre população e governo, há necessidade de articulação entre as instâncias de participação popular e o governo, de modo a atingir resultados eficazes;
- e) fiscalização da execução orçamentária, envolvendo a criação de mecanismos que possibilitem à população o acompanhamento dos gastos públicos.

O autor lembra ainda que se deve ter alguns cuidados durante o processo de implantação do OP, como ter um método de trabalho bem definido, em alguns casos sendo necessária a contratação de consultores ou ONGs, que possam auxiliar a equipe de governo a construí-lo, sendo recomendável, na montagem da equipe, treinamento específico para os integrantes, para que os mesmos entendam perfeitamente o funcionamento do processo, de modo a transmitir credibilidade e confiança à população.

A seguir descreve-se as principais dificuldades relatadas durante o processo de Orçamento Participativo.

5.4 PRINCIPAIS DIFICULDADES

A baixa capacidade para investimentos por parte dos municípios (em geral, de 10 a 20% do total da receita orçamentária) é uma dificuldade recorrente, o que acaba por reduzir significativamente as possibilidades de interferência da população, devido ao comprometimento com os gastos de custeio, manutenção e pagamento de pessoal (SANTOS, 2004). Os gastos de pessoal, que constituem a maior parte do orçamento, não podem ser discutidos pela população, porque a legislação não permite alterar tais custos (SCHWARTZMAN, 1997). Em decorrência, o poder de decisão do OP, embora muitas vezes se propague como sendo sobre todo o orçamento, na prática acaba se limitando aos gastos para investimentos (SILVA; CARVALHO, 2006). As experiências de OP, embora busquem construir sistemas de co-gestão, na prática estão mais próximas de formas de consulta, em geral deliberando apenas sobre investimentos, sem ultrapassar mais de 50% dos recursos orçamentários (FEDOZZI, 2009). Para o OP ter efetividade, é preciso que se possa decidir sobre o valor dos recursos que serão investidos, e não apenas sobre quais ações deverão ser implantadas (SANTOS, 2010).

Uma das maiores dificuldades para a implantação do OP é a falta de conhecimento do orçamento por parte dos delegados e conselheiros (representantes eleitos da população). Existem duas alternativas para resolver o problema: cursos de capacitação, de preferência não

ministrados por técnicos da prefeitura e sim por ONGs capacitadas, ou simplificação do orçamento, tornando-o mais transparente (SANTOS, 2010). Sobre a participação de movimentos sociais e de ONGs, Fedozzi (2007) alerta para o necessário cuidado com relação à autonomia dessas instituições, haja vista serem financiadas pelo Estado para executarem tais serviços. O autor concorda que uma das melhorias que precisam ser implementadas no OP é a criação de um projeto de capacitação dos participantes.

Outra dificuldade é conseguir atrair grupos heterogêneos em torno da discussão sobre as prioridades na destinação dos recursos do Estado (STRECK, 2005). A propaganda democratização do processo orçamentário só pode ser alcançada se todas as camadas sociais participarem do processo, tornando as decisões, de fato, legítimas (SILVA; CARVALHO, 2006).

O grau de isenção dos participantes das assembléias do OP é um aspecto que merece atenção, pois a atuação de pessoas com objetivos escusos, vinculadas a grupos de interesses diversos ou ligadas a partidos políticos podem manipular os resultados das votações (SILVA; CARVALHO, 2006).

Outro ponto importante, levantado por Schwartzman (1997), é sobre a necessária distinção do que pode ser levado à decisão comunitária e do que é estritamente técnico. Para o autor existem temas demasiadamente complexos no processo orçamentário, que dificultam o debate em assembleias.

Apesar das dificuldades listadas, a literatura em geral aponta mais aspectos positivos do que negativos em relação ao OP. Abaixo cita-se a opinião de alguns autores sobre os benefícios advindos da implantação do Orçamento Participativo.

5.5 BENEFÍCIOS ALCANÇADOS APÓS A IMPLEMENTAÇÃO

O processo democrático alcançou novos patamares através da prática de OP, em que cidadãos comuns contribuem para elaboração do orçamento, escolhendo representantes para, de forma organizada, auxiliar os gestores públicos na identificação das demandas da comunidade. A importância do OP para o exercício da cidadania e democracia se estabelece na medida em que estimula a participação popular, possibilitando maior transparência e fiscalização sobre as ações governamentais e, em alguns casos, tornando-se uma prática de co-gestão entre governo e sociedade. Através da participação direta da população, se busca definir de forma mais precisa as prioridades das comunidades, aumentar a responsabilidade

dos gestores públicos no cumprimento de tais demandas, diminuir o poder de decisão dos políticos e diminuir ocorrências de corrupção (SANTOS, 2004). Ao buscar a inserção de novos atores na discussão sobre a alocação dos recursos públicos, o Orçamento Participativo se configura em uma importante ferramenta democrática, um instrumento de cidadania disponível para todos os integrantes da sociedade.

O OP tem contribuído na universalização do acesso aos bens e serviços urbanos, através da inversão de prioridades nos investimentos públicos. Em média, a ordem das prioridades estabelecidas para os investimentos no OP é: 1º habitação (tema de difícil resolução, em função da regularização de ocupação de terras envolver questões jurídicas e técnicas de elevada complexidade e que muitos vezes extrapolam a alçada dos municípios), 2º pavimentação de vias, 3º saneamento básico, 4º educação e 5º saúde, temas normalmente não priorizados nas gestões tradicionais da democracia representativa no Brasil (FEDOZZI, 2009). O efeito redistributivo do OP é demonstrado pela relação entre a renda das regiões e o volume de investimentos per capita, sendo que conforme uma região ocupe uma posição mais elevada em termos de renda, ela ocupa uma colocação inferior no ranking que relaciona o número de obras e o montante de investimento por mil habitantes (MARQUETTI, 2002).

Estudos do Banco Mundial apontam que os municípios que adotam o OP no Brasil apresentam efeitos positivos no tocante ao aspecto redistributivo, com redução dos índices de pobreza. O OP favorece ganhos de cidadania, com aumento da consciência social e de auto-estima, proporcionados pelos debates que ocorrem nas assembleias e traz importantes efeitos políticos, sociais e culturais que contribuem para a democratização brasileira (MARQUETTI, 2002).

Schwartzman (1997) considera importante o surgimento do OP, na medida em que se configura como uma alternativa para superar as limitações das formas clássicas de representação democrática. Fedozzi (2001) entende o OP como uma experiência inovadora de gestão local baseada na democracia participativa, na complementaridade entre a tradicional representação política e a participação popular na confecção dos orçamentos e na escolha das prioridades de investimentos. O autor destaca a importância do OP pelo lugar central que ocupa o orçamento no processo decisório da gestão do Estado e por conceder um poder real aos participantes, buscando construir uma relação de co-gestão, com a divisão do poder de decisão, com regras universais e previsíveis de participação e com métodos transparentes sobre a alocação dos recursos públicos, com critérios objetivos e impessoais para selecionar as demandas, originando uma esfera pública democrática que favorece o controle social, dificultando a utilização pessoal/privada dos recursos, assim como a tradicional troca de

favores envolvendo a elaboração do orçamento. Para o autor, a forma de definição das regras de participação e de distribuição dos investimentos, construídas interativamente entre os agentes do Executivo e as comunidades da sociedade civil, estabelece a legitimação e validação das decisões políticas.

O OP apresenta duas grandes potencialidades, que demonstram a importância da ampliação da esfera pública democrática: a participação ativa dos cidadãos e da sociedade civil e o grau de influência real nas decisões do principal instrumento de gestão da administração pública (FEDOZZI, 2000). Pires (2000) completa este raciocínio dizendo que o OP representa uma esperança de que a partir de governos locais mais democráticos possa se construir um modelo de desenvolvimento econômico menos injusto para com as classes sociais mais baixas.

A seguir dedica-se um capítulo especial para descrever a experiência de Orçamento Participativo em prática na cidade de Porto Alegre, por ser considerada modelo e referência, devido a sua longevidade e credibilidade junto à opinião pública.

6 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NA CIDADE DE PORTO ALEGRE/RS

O OP-PoA tem se mostrado como uma das experiências de maior fecundidade democrática do Brasil contemporâneo, apesar de não ser uma forma inédita de democratização do poder local, já que outras gestões participativas foram desenvolvidas especialmente nas décadas de 1970/80. Entretanto, devido à qualidade, à continuidade administrativa e à legitimidade alcançada, a experiência do OP-PoA tem servido de inspiração para a “réplica” de métodos análogos de gestão em mais de 100 cidades brasileiras e também em outros países (AVRITZER, 2003; FEDOZZI, 2000).

De acordo com o site da Prefeitura de Porto Alegre, é rotineira a vinda de representantes de prefeituras brasileiras e estrangeiras para a capital gaúcha com o objetivo de conhecer o OP, falar com lideranças comunitárias e conhecer obras decididas pela população, muitas dessas prefeituras passando a implantar esse mecanismo de participação popular, como é o caso de Saint-Denis (França), Rosário (Argentina), Montevideu (Uruguai), Barcelona (Espanha), Toronto (Canadá), Bruxelas (Bélgica), Belém (PA), Santo André (SP), Aracaju (SE), Blumenau (SC) e Belo Horizonte (MG). Dados obtidos em Avritzer (2003) corroboram essas informações. Um dos espaços de visibilidade desta iniciativa e de sua propagação para diversos locais mundo afora foi por meio da realização do Fórum Social Mundial em Porto Alegre, espaço onde esta experiência pode ser divulgada.

Um dos fatores que ampliaram a aceitação desse tipo de participação popular foi a valorização dos OP's pelas agências multilaterais de crédito, como BID e Banco Mundial, que os enxerga como forma de controle sobre os gastos públicos (FEDOZZI, 2009).

A credibilidade internacional alcançada pelo OP-PoA é comprovada pela inclusão da experiência como uma das 40 melhores práticas de gestão pública urbana no mundo na II Conferência da ONU para os Assentamentos Humanos – Habitat II, realizada em 1996 em Istambul (PIRES, 2000).

O OP-PoA democratizou a gestão das finanças do município através da participação da comunidade no processo de planejamento dos investimentos anuais (GUGLIANO et al., 2010).

6.1 A IMPLANTAÇÃO

O OP foi implantado na capital gaúcha em 1989 pelo Partido dos Trabalhadores, surgindo a partir da reflexão do partido sobre a crise da representatividade democrática, em que interesses privados e particulares se misturam e os apoios políticos para aprovação dos projetos muitas vezes são condicionados a favores obtidos, aumentando as chances de corrupção. O pensamento petista era de que a democracia representativa diminui a legitimidade do governo, gera um descontentamento popular e um consequente distanciamento da política, pela incapacidade de reproduzir as vontades do povo, o que seria alterado pela democracia participativa, uma democratização ampla e radical, capaz de integrar sociedade e Estado, possibilitando formas diretas de controle público não-estatal (SILVA; CARVALHO, 2006).

De acordo com os idealizadores do OP, o instrumento ideal para alcançar tais objetivos é o orçamento público, embora defendam também a criação de novos canais de comunicação entre os cidadãos e a administração pública (SILVA; CARVALHO, 2006). A implementação do OP-PoA foi uma tentativa petista de organizar uma esfera pública não estatal de poder, de forma a possibilitar e consolidar uma administração compartilhada da cidade entre setor público e sociedade civil (MARQUETTI, 2002)

6.2 O HISTÓRICO

Segundo o Centro de Assessoria e Estudos Urbanos (2001), pode-se sucintamente descrever o histórico do OP em Porto Alegre da seguinte forma: em 1989, surgiu o OP-PoA, com o objetivo principal de democratizar as relações entre Estado e Sociedade Civil, inicialmente coordenado pela Secretaria de Planejamento Municipal. Em 1990, passou a ser coordenado pela CRC (Coordenação de Relações com a Comunidade), mesmo ano em que foi criado o GAPLAN (Gabinete de Planejamento), responsável pelo planejamento orçamentário, diretamente vinculados ao Gabinete do Prefeito. Ainda em 1990 foi criado o atual Conselho do Orçamento Participativo (COP), mas ainda sob a denominação de Conselho Municipal do Plano de Governo e Orçamento. Em 1991 foi criado o Fórum Regional do OP (FROP). Em 1992, ocorreu uma multiplicação dos espaços de participação, com a criação de Conselhos Populares e Conselhos Tutelares. Em 1997, a elaboração do PPA contou com a participação popular, sendo discutido nos fóruns do OP. Em 1999, foi aprovado o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental, contando com uma representação mais efetiva das

regiões. Em 2001, houve a criação de um Grupo de Trabalho para Modernização do OP e foram aprovadas propostas para realização de cursos de capacitação sobre o OP.

A seguir são disponibilizadas informações sobre o funcionamento do Orçamento Participativo em Porto Alegre.

6.3 O FUNCIONAMENTO

O OP-PoA é um processo através do qual a população decide sobre a aplicação dos recursos em obras e serviços que serão executados pelo município, iniciando-se pelas reuniões preparatórias, quando são prestadas contas do exercício anterior e apresentado o Plano de Investimentos e Serviços (PIS) para o ano seguinte. Tais reuniões são acompanhadas pelas secretarias municipais, que prestam esclarecimentos sobre os critérios que norteiam o processo e a viabilidade das demandas (PORTO ALEGRE, 2010).

Nas Assembleias Regionais (atualmente a cidade está dividida em 17 Regiões: Humaitá/Navegantes, Noroeste, Leste, Lomba do Pinheiro, Norte, Nordeste, Partenon, Restinga, Glória, Cruzeiro, Cristal, Centro-sul, Extremo-sul, Eixo Baltazar, Sul, Centro e Ilhas) e Temáticas (atualmente são seis: Circulação, Transporte e Mobilidade Urbana; Saúde e Assistência Social; Educação, Esporte e Lazer; Cultura; Desenvolvimento Econômico, Tributação e Turismo; Habitação, Organização da Cidade, Desenvolvimento Urbano e Ambiental), a população elege as prioridades, os conselheiros e delegados. Em cada Região são escolhidas 04 prioridades dentre as 17 opções disponíveis, cuja responsabilidade pelo atendimento são vinculadas às secretarias municipais correspondentes: Saneamento Básico (Drenagem e Dragagem (DEP) / Água e Esgoto Cloacal (DMAE)), Habitação (DEMHAB), Pavimentação (SMOV), Educação (SMED), Assistência Social (FASC), Saúde (SMS), Circulação, Transporte e Mobilidade Urbana (EPTC), Áreas de Lazer (SMAM), Esporte e Lazer (SME), Iluminação Pública (DIP), Desenvolvimento Econômico e Tributação (SMIC), Cultura (SMC), Saneamento Ambiental (DMLU), Juventude (SMJ), Acessibilidade e Mobilidade Urbana (SEACIS) e Turismo (SMTUR) (PORTO ALEGRE, 2010).

O funcionamento do OP é determinado por um conjunto de regras chamado regimento interno, definido pelos participantes, que os analisa e modifica a cada ano, garantindo um processo dinâmico e em constante aperfeiçoamento. Tais regras, que conformam a estrutura e a dinâmica do OP-PoA, são instituídas mediante negociação e produção de consenso entre o Executivo e os representantes dos moradores, num processo mediado por conflitos e

contradições de naturezas diversas, em que o Executivo não age isoladamente e sim reconhecendo os atores populares como sujeitos legítimos para programar as ações do poder administrativo, podendo ser conceituado como um processo de regramento compartilhado. Todo esse processo, entretanto, ocorre, de forma autônoma em relação ao Poder Legislativo Municipal, o que, sem dúvida, se constitui em um ponto de tensão e conflito entre esse Poder, o Executivo e o OP (FEDOZZI, 2000). Representa nitidamente uma diminuição dos poderes do Legislativo, visto que as decisões tomadas no âmbito do OP se revestem de força política, resultando em pressões para aprovação da proposta orçamentária próxima das demandas das assembleias populares (CAVALCANTE, 2007).

O OP-PoA funciona conforme uma estrutura que articula três tipos de instâncias mediadoras da relação entre Executivo Municipal e os moradores da cidade, compondo a esfera pública do OP, de acordo com Fedozzi (2000):

- a) unidades administrativas: órgãos internos ao Executivo Municipal, responsáveis pelo gerenciamento e processamento técnico-político das demandas, com destaque para o GAPLAN, que proporciona um controle centralizado sobre as definições de prioridades governamentais e a CRC, um canal de comunicação direta com os segmentos sociais organizados;
- b) instâncias comunitárias autônomas: organizações de base regional (associações de moradores, clube de mães, conselhos populares, articulações regionais, união de vilas, entre outros), que articulam e mobilizam a participação dos moradores e a seleção das prioridades de investimentos das regiões da cidade, dependentes do nível de organização dos moradores de cada região;
- c) instâncias institucionais permanentes de participação: tais como o COP, as Assembleias Regionais e Temáticas e os Fóruns de Delegados do OP, encarregadas de viabilizar a co-gestão dos recursos públicos e a prestação de contas do Executivo às comunidades sobre as decisões na alocação das verbas orçamentárias.

O autor explica que o OP-PoA está assentado numa estrutura e num processo de participação comunitária guiados por três princípios básicos: regras universais de participação em instâncias regulares de funcionamento; método objetivo de definição dos recursos para investimentos; e processo decisório descentralizado tendo por base a divisão da cidade em 17 regiões orçamentárias.

As demandas votadas nas 17 assembleias são processadas pelo GAPLAN e o projeto orçamentário é submetido ao COP antes de ser enviado à Câmara de Vereadores (SANTOS, 2004).

O site da Prefeitura disponibiliza o acompanhamento da execução das obras e serviços escolhidos no OP, permitindo pesquisas acerca das despesas orçamentárias, além de acesso aos dados do PPA (PORTO ALEGRE, 2010).

6.4 O PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO

O processo de participação se dá em três etapas: realização das Assembleias Regionais e Temáticas; formação das instâncias institucionais de participação (COP e os Fóruns de Delegados); discussão do orçamento e aprovação do Plano de Investimentos no Conselho do OP, e segundo duas modalidades: a regional, que trata das demandas territorializadas e a temática, em que há discussão sobre temas específicos referentes a toda a cidade (FEDOZZI, 2000). O OP-PoA possui três esferas de participação: as rodadas, o Fórum de Delegados e o Conselho do OP (MARQUETTI, 2002).

A cidade é subdividida em regiões como uma forma de agilizar a participação. A criação das assembleias temáticas busca estimular a participação dos interessados em temas específicos relacionados com a gestão da cidade. Há um esforço por parte da administração municipal para simplificar o processo de participação, envolvendo a inclusão de novas formas de inserção, como pela internet (GUGLIANO et al, 2010).

Fedozzi (2000) considera importante salientar que a regionalização do OP obedece a critérios sócio-espaciais, de acordo com a tradição organizativa dos movimentos de moradores na cidade, não obedecendo a critérios exclusivamente "técnicos" de zoneamento urbanístico.

As duas rodadas anuais de Assembleias Regionais e Temáticas são abertas à participação individual de qualquer morador da cidade e às representações das entidades civis, contando com a presença do Prefeito e dos Secretários Municipais, sendo coordenadas por integrantes da Administração Municipal e por representantes comunitários. As reuniões preparatórias dos moradores são realizadas de forma autônoma, sem a coordenação por parte da Prefeitura e dão início ao levantamento das demandas dos moradores e das instituições comunitárias, além de iniciarem as articulações para a escolha dos representantes para o COP (FEDOZZI, 2000).

A primeira rodada de assembleias regionais e temáticas tem por objetivos: a prestação de contas, pelo Executivo, do Plano de Investimentos do ano anterior, o que possibilita o controle por parte do povo sobre o desempenho do governo, a apresentação do Plano aprovado para o orçamento vigente e as primeiras eleições para os Fóruns de Delegados. Nas reuniões preparatórias, as demandas aprovadas são hierarquizadas pelos participantes em termos de prioridades, através de processos de negociação e votação, sendo definidas três prioridades setoriais por ordem de importância, assim como são hierarquizadas as obras propostas pelos moradores em cada um dos setores de investimentos, para encaminhamento ao Executivo, além da escolha dos demais representantes ao Fórum de Delegados. Na segunda rodada, o Executivo apresenta os principais elementos da política tributária e de receitas e a política de despesas que devem direcionar a elaboração do orçamento do próximo ano, bem como apresenta a proposta de critérios para a distribuição dos recursos de investimentos; os representantes comunitários expõem as demandas priorizadas que foram aprovadas nas reuniões intermediárias; e são eleitos os representantes ao COP (FEDOZZI, 2000; MARQUETTI, 2002).

As Assembleias são os principais veículos de participação popular, em que a população se reúne para empossar os novos conselheiros do OP e entregar ao Governo a hierarquização das obras e serviços demandados por toda a cidade (MARQUETTI, 2002; SANTOS, 2004). Em uma segunda etapa são formadas as instâncias institucionais de participação comunitária: o COP e os Fóruns de Delegados (FEDOZZI, 2000).

Em decorrência da representatividade dentro do processo orçamentário porto-alegrense, serão descritos a seguir os objetivos do Conselho do Orçamento Participativo e dos Fóruns de Delegados, assim como as competências de conselheiros e delegados.

6.5 O CONSELHO E OS FÓRUNS

O Conselho é a principal instância participativa, onde os representantes comunitários tomam contato com as finanças municipais, discutem e defendem as prioridades regionais e temáticas. É o órgão máximo de deliberação do OP, responsável por planejar, fiscalizar e deliberar sobre o conjunto de receitas e despesas do orçamento municipal. Exerce função essencial no modelo de planejamento estratégico porto-alegrense, pois além de fiscalizar a execução das obras e apresentar as demandas populares ao Poder Executivo, o COP tem competência para alterar o PPA, a LDO e a LOA, e projetos sobre tributação e arrecadação de

impostos, antes que o prefeito os envie à Câmara dos Vereadores, constituindo-se no último nível de participação popular na Administração (FEDOZZI, 2000; MARQUETTI, 2002).

Aos conselheiros, representantes das Regiões ou Temáticas que compõem o COP, cabe apreciar e posicionar-se a favor ou contra e alterar no todo ou em parte a proposta de PPA, da LDO e da LOA, além das políticas tributárias e de arrecadação do poder público municipal e o conjunto de obras e atividades constantes do planejamento do Governo; fiscalizar e divulgar a situação das demandas do Plano de Investimentos; acompanhar a execução orçamentária anual; opinar e decidir, em comum acordo com o Executivo, a metodologia de discussão e definição da Peça Orçamentária e do Plano de Investimento; analisar e referendar a Prestação de Contas do Governo (FEDOZZI, 2000).

Os Fóruns de Delegados são instâncias colegiadas amplas que possuem um caráter consultivo, fiscalizador e mobilizador, reunindo-se de forma esporádica, com o objetivo de ampliar o envolvimento das bases comunitárias em relação ao processo do OP, especialmente para o acompanhamento da elaboração do Plano de Investimentos e para o processo de fiscalização da execução das obras da Prefeitura (FEDOZZI, 2000).

Os delegados são os representantes diretos da população nos Fóruns e juntamente com os conselheiros podem ser considerados como os principais integrantes do processo, exercendo papel educativo e esclarecendo questões técnicas nas reuniões com a população. Compete aos delegados participar das reuniões organizadas pelos conselheiros nas regiões e temáticas; apoiar os conselheiros na informação e divulgação para a população dos assuntos tratados no COP; acompanhar o Plano de Investimentos desde sua elaboração até a conclusão das obras e compor comissões temáticas para debater e construir diretrizes políticas (SANTOS, 2004).

Os conselheiros e delegados vivenciam todas as fases do processo, discutindo e negociando com os moradores de outras regiões e com o Governo, até que se consiga aprovar as prioridades para o Plano de Investimentos (FEDOZZI, 2007). Em decorrência da relevância desses cargos, ocorrem muitas disputas entre as lideranças comunitárias para exercê-los (BONETTI, 2003).

Após a posse dos novos conselheiros e delegados, inicia-se a confecção do orçamento. Enquanto o Executivo realiza um trabalho interno de compatibilização entre as demandas dos moradores e as suas próprias demandas e elabora a proposta orçamentária em seus grandes agregados econômicos (receitas e despesas), o COP discute os critérios para a distribuição dos recursos de investimentos, define o calendário de reuniões e o seu regimento interno (FEDOZZI, 2000).

Os trabalhos no COP compreendem duas fases: discussão dos itens de receita e despesa (sem a especificação das obras) até o envio do Projeto de LOA à Câmara de Vereadores e elaboração do Plano de Investimentos, contendo uma lista detalhada de obras e atividades priorizadas. O COP, ao mesmo tempo em que acompanha os debates do projeto orçamentário no Legislativo, realiza sessões a fim de dar detalhamento às obras e projetos de investimentos. A discussão dos investimentos está delimitada pela previsão de receitas gerais e de despesas com a folha de pessoal e demais custeios estimados pelo Executivo, incluindo-se a previsão das despesas compulsórias e gastos fixados por lei, como os percentuais constitucionais para as áreas da educação e da saúde, conforme a Lei Orgânica Municipal (FEDOZZI, 2000).

O Executivo participa da definição dos investimentos através do GAPLAN e da presença dos órgãos municipais nas sessões do COP, propondo obras e projetos de interesse global, de abrangência multirregional ou mesmo obras que o Governo Municipal, mediante uma avaliação técnica, julgue necessárias para uma determinada região da cidade. O Plano de Investimentos é composto por obras e ações oriundas dos pleitos regionais e temáticos e obras/atividades que visam atingir diversas regiões ou toda a cidade, constituindo-se após a aprovação final em documento de fiscalização dos representantes comunitários e da prestação de contas que o Executivo realiza nas instâncias do OP (FEDOZZI, 2000).

A distribuição dos recursos de investimentos obedece a um método de planejamento participativo que inicia com a indicação das prioridades pelas instâncias regionais ou temáticas e culmina com a aprovação, pelo COP, de um Plano de Investimentos detalhando obras e atividades discriminadas por setor de investimento, por região e para toda a cidade. Definidas as prioridades regionais e temáticas, a distribuição dos recursos decorre da aplicação de critérios objetivos definidos pelo COP, que são aplicados a cada um dos setores de investimentos (FEDOZZI, 2000). A forma de distribuição decorre de um método que atribui pesos e notas para os seguintes critérios: carência do serviço ou infra-estrutura urbana; população em áreas de carência máxima; população total de cada região do Orçamento Participativo; prioridade atribuída pela região aos setores de investimentos demandados. Um ranking, estabelecido ao se relacionar as notas e pesos de cada critério, estabelecerá o percentual de recursos que cada região receberá em cada item de investimento e desse montante se determina as obras a serem realizadas, conforme as demandas efetuadas pelos moradores (FEDOZZI, 2001). Os critérios e pesos definidos a partir da discussão entre representantes (lideranças comunitárias) e governo municipal evidenciam o objetivo de direcionar os investimentos municipais para as populações mais carentes de bens e serviços

públicos na cidade, haja vista que os critérios com maior peso na definição das prioridades de investimento são exatamente aqueles relacionados às carências. Isso demonstra a busca pela implantação de um mecanismo objetivo que viabilizasse a concretização da inversão de prioridades (MARQUETTI, 2002; SANTOS, 2004).

Os critérios de priorização são importantes para estabelecer uma relação de equilíbrio entre aspectos como mobilização e carência, valorizando tanto os elementos deliberativos quanto os distributivos vinculados ao processo (AVRITZER, 2003).

6.6 O PERFIL DOS PARTICIPANTES

O aspecto democrático e inclusivo do OP-PoA é salientado por Fedozzi (2009), que informa paridade na participação entre homens e mulheres e uma maior participação dos segmentos pobres de Porto Alegre, além de negros e indígenas, historicamente marginalizados. Bonetti (2003) destaca a inclusão política de mulheres das camadas urbanas de baixa renda, reflexo da configuração política da cidade, que tem consolidado uma cultura calcada na participação popular, valorizando a cidadania, fazendo surgir diversos canais para o exercício dessa participação, como o OP, os Conselhos Tutelares e os conselhos municipais. A renda familiar é um dos indicadores que demonstra, de forma objetiva, o caráter inclusivo das camadas sociais mais pobres no processo, entretanto esse mesmo nível de representatividade não se verifica ao se analisar os representantes eleitos, principalmente para o COP. Porém, mesmo entre os conselheiros, o percentual de pobres é proporcional ao percentual de pobres em toda a população, indicando que frações das classes subalternas que nunca tiveram poder decisório sobre as políticas públicas passaram a exercer esse direito igualitário, favorecendo a hipótese do potencial de inclusividade dos setores historicamente excluídos das decisões sobre as prioridades orçamentárias da gestão no país (FEDOZZI, 2009).

Para Gugliano et al:

A proposta de discussão orçamentária porto-alegrense tem enormes e inquestionáveis qualidades no tocante à participação cidadã, considerando que é um processo que revoluciona a dinâmica de organização da cidade e mobiliza a população. É uma experiência que gera capital social e reconduz segmentos historicamente alijados da sociedade gaúcha na direção da cidadania e inclusão social (2010).

Entretanto os autores consideram que para o fortalecimento e consolidação da democracia participativa é imprescindível que tais participações sejam regulamentadas por leis municipais, tornando-se um modelo para a modernização da gestão pública, não ficando à mercê de grupos políticos que estejam porventura no poder.

Santos (2004) concorda que a maioria dos participantes do OP-PoA são representantes das classes mais baixas, decorrência da falta de organização das classes média e alta, que parecem pouco interessadas em indicar propostas e prioridades.

Um aspecto preocupante com relação aos participantes do OP é o elevado percentual de pessoas que ou não entendem as regras de seu funcionamento, ou entendem pouco, o que “dá margem às práticas de tutela e de instrumentalização, seja por parte de agentes governamentais, de grupos de interesse ou de lideranças caudilhescas” (FEDOZZI, 2009, p. 19).

O autor considera que existem três condições que interferem sobre o conhecimento das regras de funcionamento do OP: maior tempo de participação, exercício de funções nas instâncias eletivas (conselheiros ou delegados), e nível de ensino dos participantes. As diferenças decorrentes do nível de ensino e a necessidade de longo tempo de participação para uma melhor compreensão das regras demonstram que há um grau elevado de complexidade no processo, além da ausência de uma metodologia pedagógica que o torne mais acessível, sobretudo para a grande maioria pertencente às camadas de baixa escolaridade e renda. Sem uma plena compreensão sobre as regras não se pode considerar que a participação da população seja efetivamente autônoma, prejudicando o processo de compartilhamento de decisões entre população e Administração Municipal. A participação efetiva nas assembleias, considerando o ato de falar, também apresenta correlação com o nível de ensino, quanto mais baixo o nível de ensino, menor é a probabilidade da pessoa expor publicamente suas opiniões (FEDOZZI, 2007). Ainda sobre o perfil dos participantes, o autor informa que, em sua maioria, são pessoas ligadas a associações da sociedade civil, como Associações de Moradores (entidades mais vinculadas ao processo de discussão orçamentária, provavelmente em decorrência do caráter territorial de suas ações).

6.7 AS RAZÕES PARA A LONGEVIDADE E PARA O SUCESSO

O sucesso do processo de OP em Porto Alegre deve-se a quatro fatores, segundo Santos (2004):

- a) o histórico de associativismo popular, a diversidade significativa de associações populares pré-existentes e o importante papel desempenhado por essas organizações dentro do OP também são fatores apontados como fundamentais para o surgimento e consolidação do OP-PoA por outros autores, como Avritzer (2003), Fedozzi (2009) e Gugliano et al (2010);
- b) o desenho institucional, com destaque para o CRC e o GAPLAN. Sobre esse fator, Avritzer (2003) considera fundamental a habilidade do OP-PoA em conciliar propostas feitas por diversos atores, como as assembleias (práticas já utilizadas pelos movimentos comunitários), o conselho (proposto pelo PT) e as instituições como CRC e GAPLAN (propostas específicas da administração municipal);
- c) o comprometimento político governamental, pois embora existam leis estimulando a participação popular na elaboração do orçamento, a decisão final cabe ao Executivo;
- d) a capacidade de investimento da Prefeitura Municipal, determinante para a eficácia do processo e para sua credibilidade junto à população, na medida em que possibilita capacidade de resposta às demandas estabelecidas, com a realização das obras e qualificação dos serviços prestados, aspecto destacado também por Avritzer (2003) e Marquetti (2002).

Interessante perceber que as causas ora destacadas como responsáveis pela longevidade da experiência porto-alegrense contemplam os aspectos identificados como necessários para a implantação de uma sistemática de OP, conforme mencionados neste trabalho no capítulo sobre a implantação do OP (5.3).

Outro aspecto a ser destacado é que a dinâmica instaurada pelo OP-PoA vem se constituindo, efetivamente, num processo sócio-político tendencialmente favorável à criação das condições institucionais necessárias à promoção da cidadania, fazendo com que os segmentos sociais historicamente excluídos do desenvolvimento urbano sejam reconhecidos como sujeitos legítimos do processo decisório de gestão governamental (FEDOZZI (2000); MARQUETTI (2002). O fato do OP-PoA ter se tornado a forma predominante de distribuição de recursos públicos na cidade diminuiu ou eliminou o clientelismo na distribuição dos bens públicos (AVRITZER, 2003).

Essa inovação na forma de gerir os recursos municipais vem proporcionando um processo de inversão de prioridades dos investimentos públicos, sendo que o perfil sócio-econômico dos participantes, majoritariamente constituído pelas camadas de baixa renda e

baixo nível de escolaridade, e os investimentos prioritários canalizados para atender as demandas por saneamento básico e outras obras de infra-estrutura e serviços nas vilas populares, são bastante reveladores quanto a esse aspecto (FEDOZZI, 2000; MARQUETTI (2002).

Para Marquetti (2002) o OP-PoA, fundamentado em princípios como democracia, equidade e solidariedade tem conseguido proporcionar um efeito redistributivo nos investimentos da Prefeitura de Porto Alegre. Tal efeito tem sido alcançado graças à voz ativa garantida aos setores populares e organizados do município com relação à elaboração e controle do orçamento. O que demonstra que os atores sociais, quando munidos da capacidade de deliberação, podem identificar lacunas distributivas na sociedade e corrigi-las, elaborando rankings de prioridades e privilegiando setores mais carentes da população (AVRITZER, 2003).

6.8 OS DESAFIOS A SEREM ENFRENTADOS

Os complexos desafios enfrentados pelo OP, segundo Fedozzi (2007), dizem respeito à:

- a) qualidade da ação coletiva dos participantes: autonomia, ampliação da consciência social, capacidade de inovação permanente e exercício do controle social;
- b) papel pró-ativo do governo para sustentabilidade do ciclo participativo: transparência orçamentária, produção e socialização de informações necessárias à tomada de decisões, acessibilidade e eficácia administrativas, além de disponibilizar os recursos financeiros necessários à execução dos projetos aprovados;
- c) qualidade do acordo entre as comunidades e o governo, no processo de co-gestão: co-responsabilidade, avaliação dos resultados, inclusão de novos participantes no OP, dos mais variados segmentos (jovens, idosos, pessoas com deficiência, setores de extrema pobreza, além dos representativos de organizações temáticas), a fim de legitimar o OP;
- d) dificuldade em superar a fragmentação e conseguir conectar o OP às demais instâncias e canais da ampla e complexa rede participativa junto à Administração de Porto Alegre;
- e) necessidade de implantação de uma metodologia pedagógica que reconheça as assimetrias sociais que se reproduzem na dinâmica do OP (nível de ensino, gênero e

renda). Tudo isso desfavorece as oportunidades igualitárias de aprendizagem no que se refere à cidadania, o que remete à reflexão crítica acerca da qualidade de participação em detrimento da ênfase quantitativa e do mito assembleísta.

7 ANÁLISE

Conforme exposto no referencial teórico e na descrição da experiência de OP na cidade de Porto Alegre, é possível estabelecer que o orçamento público surgiu para atender necessidades da sociedade, preservando os interesses da coletividade frente aos interesses individuais (dos governantes). Entende-se que o orçamento público reflete todas as atividades previstas pelo Estado, sendo imprescindível para o planejamento, execução e controle eficaz dos atos governamentais, devendo tornar-se, por essas razões, foco do interesse da sociedade com vistas a aproximar os programas estatais das necessidades da coletividade.

Através do orçamento público pode-se perceber indícios acerca da orientação política do governo, qual a imagem de Estado que a Administração projeta, seguindo princípios neoliberais, socialistas ou conforme o estado de bem-estar social, por exemplo. O orçamento público sofre influência do período histórico, do contexto em que o país está inserido, refletindo as prioridades de gastos e investimentos que são mais valorizadas naquele momento.

A importância do orçamento público pode ser percebida em diversos aspectos, entre os quais:

- a) ser um instrumento central de planejamento e gestão das ações governamentais;
- b) ser um instrumento para redistribuição de renda entre os segmentos sociais (ao contemplar demandas das camadas mais baixas);
- c) ser uma ferramenta para o controle social, favorecendo a prestação de contas (*accountability*), na medida em que formaliza as intenções dos governos e permite a comparação (por parte, entre outros, dos principais interessados nas atividades governamentais, os cidadãos) entre o planejado e o efetivamente realizado.

A importância do orçamento público ganha ainda maior relevância em países como o Brasil. Ao se analisar a eterna dicotomia público-privada, constata-se a dependência da atuação estatal em diversas áreas, como saúde, segurança, saneamento, habitação, educação, dentre outras, decorrentes da histórica desigualdade social. Se essas áreas fossem entregues exclusivamente à iniciativa privada, possivelmente muitas pessoas ficariam sem acesso aos serviços.

À importância destacada, soma-se a busca pela consolidação da democracia. Nesse contexto, são essenciais os mecanismos que estimulam a participação popular nos processos

orçamentários, sobretudo o Orçamento Participativo, num nítido exemplo de avanço da democracia participativa. Por se tratar de um fenômeno relativamente recente, ainda é inviável rotular o OP, a compreensão de seu alcance e de todas as suas potencialidades não pode ser definitivamente delimitada. Entretanto, pode-se afirmar que se trata de uma ferramenta bastante promissora para que se alcance um estágio mais avançado de democracia, em que uma parte cada vez maior da população possa efetivamente exercer sua cidadania, com acesso a condições de vida adequadas e com oportunidades para expor suas necessidades e monitorar as ações do governo até vê-las atendidas.

Portanto, o orçamento participativo vai ao encontro dos preceitos da democracia participativa, em que coexistem mecanismos de democracia direta e democracia representativa, transformando em responsabilidade solidária, entre governo e sociedade, as decisões sobre os gastos públicos. O advento do orçamento participativo representa um avanço dos mecanismos de democracia participativa em relação à democracia representativa, haja vista prever em sua estrutura um aumento dos espaços em que há participação direta da população nas decisões governamentais, em conjunto com os Fóruns e Conselho, níveis em que as decisões são tomadas por representantes escolhidos em assembleias.

Pode-se considerar o orçamento participativo como uma tentativa de resposta, uma alternativa para atenuar uma das deficiências do sistema vigente até então: a representação indireta dos cidadãos através do Poder Legislativo e Executivo. Em função de que esses “representantes” muitas vezes não conseguem detectar e atender de forma precisa os anseios da sociedade criou-se esse mecanismo de participação popular como um meio de identificar tais necessidades.

Uma questão a se considerar é que nem todas as decisões relacionadas ao orçamento podem ser debatidas em assembleias populares, algumas em decorrência de dispositivos legais, outras por serem demasiadamente técnicas, exigem um conhecimento especializado para que se possa tomar uma decisão mais adequada.

Nesse sentido, o orçamento participativo deve ser entendido como um complemento ao sistema tradicional de representação política, devendo ser construído com a participação de todos: governo, sociedade e seus representantes.

Uma ressalva importante a ser feita com relação a essa técnica orçamentária, que enfatiza a necessária complementaridade entre a mesma e a tradicional forma de representação política, e não da simples substituição de uma pela outra, é que as decisões tomadas no orçamento participativo são reflexo da vontade da maioria dos participantes das assembleias públicas e não de toda a população. Assim, se todas as resoluções sobre os

investimentos públicos fossem decididas no âmbito do Orçamento Participativo, estaria sendo excluída a parcela da população não-organizada ou não-engajada, que também merece ver suas demandas atendidas.

Outro aspecto a ser destacado é que o Orçamento Participativo se constitui em um espaço de poder, devido a sua estrutura hierárquica, com a designação de delegados e conselheiros, o que gera disputas entre os líderes comunitários. O orçamento, por significar realocação de recursos, envolve muitos interesses. O pouco entendimento de seu funcionamento por parte de alguns participantes pode representar uma oportunidade de manipulação dessas pessoas por outras partes integrantes do processo, como agentes governamentais, pessoas vinculadas a partidos políticos, grupos de interesses (como empreiteiras, imobiliárias ou prestadoras de serviço) ou líderes comunitários mal intencionados.

Identifica-se, entre os principais problemas apresentados em parte dos Orçamentos Participativos em vigor, a falta de um sistema de capacitação para os participantes (necessariamente desvinculado da estrutura governamental), a perda de legitimidade em caso de índices de abstenções muito elevados ou desinteresse de alguns segmentos da sociedade e o poder de decisão limitado (em decorrência de recursos escassos disponíveis para o orçamento; por decidir apenas sobre os investimentos ou por decidir apenas quais ações devem ser realizadas, sem estipular os respectivos recursos).

É preciso que haja garantia de recursos, com destinação de um percentual considerável das receitas para viabilizar as obras escolhidas através das deliberações do OP. Caso contrário, o mesmo acaba se configurando mais em consulta popular do que co-gestão, correndo o risco de se transformar esse mecanismo em uma questão demagógica, em que a participação popular de fato não decide nada ou pouco influencia as decisões governamentais, tendo como consequência a perda da credibilidade do instrumento frente à população.

É importante também que efetivamente se possa participar de todo o processo orçamentário (PPA, LDO, LOA) e não apenas da LOA, assim como não se restrinja geograficamente a espaços menores, como os municípios, mas que também se estenda aos estados e ao país, embora se saiba que a expansão em ambos os casos representa um aumento diretamente proporcional no que se refere à complexidade de implantação dos processos de participação popular.

Convém destacar, ainda, princípios orçamentários como a publicidade, a transparência e a participação. Interessante ressaltar que não basta o governo criar os espaços para participação popular e disponibilizar as informações necessárias ao controle social. Para que

esse controle se torne efetivo e qualificado é preciso que haja uma maior familiaridade entre os cidadãos e as peças orçamentárias, é igualmente importante instrumentalizar as pessoas, capacitá-las, de forma que compreendam a linguagem técnica (ou que sejam disponibilizadas novas formas de apresentação das informações, em linguagem mais acessível, mais amigável para os usuários), para que de fato as entendam e possam acompanhar e controlar a gestão dos governantes. Além da capacitação, é preciso dar ampla divulgação ao processo orçamentário, fazendo com que a população tenha acesso as informações sobre os dias e horários das reuniões e os temas que serão debatidos.

É importante lembrar ainda que, antes de se alcançar uma gestão de fato compartilhada entre todos os segmentos da sociedade e o governo, é preciso disponibilizar um padrão mínimo de vida para toda a população. A participação popular somente se realizará de forma autônoma se as pessoas possuírem um nível ao menos razoável de escolaridade (não seria concebível falar em exercício da cidadania sem alfabetização), com o atendimento de condições básicas de subsistência, entre outros aspectos.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Partindo das informações trazidas pela pesquisa bibliográfica e documental e da descrição da experiência de Orçamento Participativo na cidade de Porto Alegre, são destacadas a seguir as potenciais consequências advindas da adoção do Orçamento Participativo para a administração pública na atualidade:

- a) aumento da vocalização das pessoas de menor poder aquisitivo: ao oportunizar que setores da sociedade historicamente excluídos manifestem seus desejos, possibilita a seleção de prioridades reais das classes mais baixas, contribuindo assim para a redução da desigualdade social;
- b) aumento da legitimidade do governo enquanto representante do povo: na medida em que consegue identificar com maior precisão as necessidades de seus cidadãos, melhora sua capacidade de atender tais demandas, transformando-as em políticas públicas, tornando a gestão do Estado mais próxima aos ideais democráticos, de soberania do povo;
- c) fortalecimento da democracia: ao permitir manifestações de todas as classes sociais, de todos os gêneros, de todas as raças, sem discriminações, facilita a inclusão de minorias historicamente marginalizadas no processo político;
- d) diminuição das ocorrências de corrupção: em decorrência do “compartilhamento” de poder de decisão, outrora restrito aos Poderes Executivo e Legislativo, a tendência é que se diminua as relações de favores políticos, tendo como moeda de troca a inclusão de obras públicas nos orçamentos;
- e) promoção da cidadania: os cidadãos, que não podem decidir diretamente sobre seus deveres (impostos e taxas), através do Orçamento Participativo tem a oportunidade de decidir sobre seus direitos e definir a forma de utilização dos escassos recursos públicos. O OP deve ser considerado um instrumento para o exercício da cidadania, uma vez que possibilita a participação da sociedade civil nas decisões sobre os investimentos estatais, garantindo ao povo o direito de influenciar tais decisões, tão significativas para a melhoria das condições de vida de todos;
- f) aumento da transparência: na medida em que estabelece critérios objetivos para alocação de recursos públicos;

- g) aumento do controle social: ao estimular a inclusão de novos atores nos processos políticos e permitir a formalização e seleção de suas demandas, desperta a conscientização dos cidadãos sobre a importância do orçamento público. Isso certamente contribui para um melhor acompanhamento sobre a elaboração e execução orçamentária e para uma maior eficácia na aplicação dos recursos públicos.

Deve-se frisar que a presença de tais características pode se apresentar em maior ou menor escala (ou nem ocorrer), conforme a experiência de OP que se esteja analisando, dependendo de vários fatores, desde características peculiares da população e fatores específicos da região em questão até aspectos de implantação da própria experiência de Orçamento Participativo.

Por fim, ressalta-se que além do Orçamento Participativo, é necessário que se continue a construção de novos mecanismos de participação popular, inserindo um contingente cada vez maior de pessoas, compartilhando as responsabilidades sobre a gestão pública, afim de que se possa desenvolver práticas mais eficientes de planejamento, gestão e fiscalização orçamentária, de forma a efetivamente atender as demandas da população, visando uma sociedade cada vez mais democrática, justa e igualitária.

REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Org.) **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

BONETTI, Alinne de Lima. Entre femininos e masculinos: negociando relações de gênero no campo político. **Cadernos Pagu**, n. 20, p. 177-203, 2003.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 11 dez. 2011.

BRASIL. **Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 11 dez. 2011.

BRASIL. **Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm>. Acesso em: 11 dez. 2011.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico de Orçamento (MTO)**. Versão 2010. Brasília: MP, 2009. Disponível em: <https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/MTO/MTO_2010_VF6_de_190510.pdf>. Acesso em: 11 dez. 2011.

BRASIL. **Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício financeiro 2012**. Disponível em: <http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/arquivo/01.%20LDO/01.1.%202012/01.1.1.%20Elabora%C3%A7%C3%A3o/01.1.1.1.%20Projeto%20de%20Lei/410-Projeto%20de%20Lei/420-Texto%20do%20Projeto%20de%20Lei/400-Texto%20da%20Lei.pdf>. Acesso em: 11 dezembro 2011.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Receitas Públicas: manual de procedimentos**. Brasília: STN/Coordenação-Geral de Contabilidade, 2008.

CAVALCANTE, Pedro Luiz. O Orçamento Participativo: estratégia rumo à gestão pública mais legítima e democrática. **Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental**, v. 6, n. 2, jul/dez 2007.

CENTRO DE ASSESSORIA E ESTUDOS URBANOS (CIDADE). Coordenação de Relações com a Comunidade/PMPA. **Histórico do orçamento participativo de Porto Alegre**. Porto Alegre, 2001. Disponível em: <<http://www.ongcidade.org/site/arquivos/biblioteca/historico.pdf>>. Acesso em 15 dez. 2011.

FEDOZZI, Luciano. Democracia participativa, lutas por igualdade e iniquidades da participação. In: FLEURY, Sonia; LOBATO, Lenaura de Vasconcelos Costa. (Org.). **Participação, Democracia e Saúde**. Rio de Janeiro: Cebes, 2009, v. 1, p. 204-228.

FEDOZZI, Luciano. Práticas inovadoras de gestão urbana: o paradigma participativo. **R. Paran. Desenv.**, Curitiba, n. 100, p. 93-107, jan/jun. 2001.

FEDOZZI, Luciano. **Observando o orçamento participativo de Porto Alegre: análise histórica de dados: perfil social e associativo, avaliação e expectativas.** Porto Alegre: Tomo Editorial, 2007.

FEDOZZI, Luciano. Orçamento participativo de Porto Alegre: elementos para um debate conceitual. In: FISCHER, Nilton; MOLL, Jaqueline (Org.). **Por uma nova esfera pública.** Rio de Janeiro: Vozes, 2000. p. 37-83.

FERREIRA, Denise de Queiroz. Orçamento participativo: instrumento de democratização da administração pública. **Contab. Vista & Rev.** Belo Horizonte, v. 14, n. 3, p. 65-85, dez. 2003.

FURTADO, Adriana. A palavra do observatório da cidade de Porto Alegre. In: FEDOZZI, Luciano. **Observando o orçamento participativo de Porto Alegre: análise histórica de dados: perfil social e associativo, avaliação e expectativas.** Porto Alegre: Tomo Editorial, 2007.

GODOY, Arilda Schmidt. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas.** São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, mar/abr. 1995.

GUGLIANO, Alfredo Alejandro; MAURICH, Mario Ricardo; VENEZIANO, Alicia Esperon; LOECK, Robson. Trajetórias dos orçamentos participativos: notas sobre os processos de Porto Alegre, Montevideu e Buenos Aires. **Ensaio FEE (Impresso)**, v. 31, p. 187-208, 2010.

HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles. **Minidicionário Houaiss da língua portuguesa.** 2. ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2004.

MARQUETTI, Adalmir. O Orçamento Participativo como uma política redistributiva em Porto Alegre. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. **A inovação democrática no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2002.

MALMEGRIN, Maria Leonídia. **Gestão Operacional.** Brasília. CAPES, 2010.

NEVES, José Luis. Pesquisa qualitativa: características, usos e possibilidades. **Caderno de pesquisas em administração,** São Paulo, v. 1, n. 3, jul./dez.1996.

PAULA JÚNIOR, Franklin. O futuro da democracia: as regras do jogo. **Metanoia,** São João Del-Rei, n.1 p. 17-23, jul.1998/1999.

PEDRA, Anderson Sant'Ana. Na defesa de uma democracia participativa. **Jus Navigandi.** Teresina, ano 8, n. 63, 1 mar. 2003.

PETRUCCI, Jivago. Gestão democrática da cidade: delineamento constitucional e legal. **Jus Navigandi,** Teresina, ano 9, n. 276, 9 abr. 2004.

PIRES, Valdemir. **Participação da Sociedade nos processos orçamentários**: a experiência brasileira recente. [S.l.:s.n.], 2000. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/premio%20tn/conteudo_catalogos_pr5.html. Acesso em 23 jan. 2012

PORTO ALEGRE. **Histórico do orçamento participativo**. Disponível em: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/>>. Acesso em: 21 dezembro 2011.

PORTO ALEGRE. **OP**: plano de investimentos e serviços – 2010. Porto Alegre: CORAG, 2010.

PORTO ALEGRE. **OP**: regimento interno – critérios gerais, técnicos e regionais – 2010/2011. Porto Alegre: CORAG, 2010.

RIBEIRO, Darci Guimarães; SCALABRIN, Felipe. O papel do processo na construção da democracia: para uma nova definição da democracia participativa. R. **Temas atuais de processo civil**, v.1, n.1, jul. 2011.

RIO GRANDE DO SUL. **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul de 1989**. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/prop/Legislacao/Constituicao/constituicao.htm>>. Acesso em: 11 dez. 2011.

RIO GRANDE DO SUL. Governo do Estado do Rio Grande do Sul. Secretaria da Coordenação e Planejamento. **Plano Plurianual 2004-2007**. Disponível em: <http://www.scp.rs.gov.br/upload/2Mensagem_PPA_2004_2007.pdf>. Acesso em: 11 dez. 2011.

SANCHES, Oswaldo Maldonado. O ciclo orçamentário: uma reavaliação à luz da Constituição de 1988. GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (Org.). **Planejamento e orçamento governamental**: coletânea. Brasília: ENAP, 2006. Vol. 2, p. 187-217.

SANTOS, Risonaldo Ferreira. **Orçamento participativo**: uma análise dos fatores contributivos para a continuidade da experiência da cidade de Porto Alegre / RS. João Pessoa /PB. 2004. Disponível em: <[http://www.biblioteca.sebrae.com.br/bds/BDS.nsf/0F729661562590D403256FDD00446313/\\$File/NT000A656A.pdf](http://www.biblioteca.sebrae.com.br/bds/BDS.nsf/0F729661562590D403256FDD00446313/$File/NT000A656A.pdf)>. Acesso em 14 dez. 2011.

SANTOS, Rita de Cássia. **Plano plurianual e orçamento público**. Brasília. CAPES, 2010.

SCHWARTZMAN, Simon. **Orçamento Participativo**. 1997. Disponível em: <<http://www.schwartzman.org.br/simon/fedozzi.htm>>. Acesso em 13 dez. 2011.

SCHWARTZMAN, Simon. **Pobreza e desigualdade**: reformas estruturais ou política de renda? Comentário para o seminário desenvolvimento em debate. BNDES, 20 setembro 2002. Disponível em: <<http://br.monografias.com/trabalhos/pobreza-desigualdade-renda/pobreza-desigualdade-renda.shtml>>. Acesso em 14 dez. 2011.

SILVA, Glauco Peres; CARVALHO, Carlos Eduardo. Referenciais teóricos para desenvolver instrumentos de avaliação do orçamento participativo. R. **Nova economia**, Belo Horizonte, v. 16, n. 3, set/dez. 2006.

SILVEIRA, Denise Tolfo; CÓRDOVA, Fernanda Peixoto. A pesquisa científica. In: GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo. (Org.). **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009, p. 31-42.

STRECK, Danilo R. Por uma pedagogia da participação. In.: STRECK, Danilo Romeu; EGGERT, Edla; SOBOTTKA, Emil A. (Org.). **Dizer a sua palavra**: educação cidadã, pesquisa participante, orçamento público. Pelotas: Seiva Publicações, 2005, v. 1, p. 85-114.

VIEGAS, Weverson. Cidadania e participação popular. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 8, n. 86, 27 set 2003.

WILGES, Ilmo José. **Finanças públicas**: orçamento e direito financeiro: para cursos e concursos. 3.ed. Porto Alegre. AGE, 2009.